

22/45/CR7b/C17

DOCUMENTO IN MERITO ALL'INDAGINE CONOSCITIVA, DELIBERATA DALLA COMMISSIONE LAVORO PUBBLICO E PRIVATO DEL SENATO, SUI CANALI DI INGRESSO NEL MONDO DEL LAVORO E SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI GIOVANI: STAGE, TIROCINIO E APPRENDISTATO

I giovani da tempo rappresentano un target centrale nelle politiche regionali, che supportano l'occupazione giovanile facendo ricorso a molteplici leve, nell'ambito delle loro competenze istituzionali. Le azioni di politica attiva, in tale direzione, svolgono un ruolo molto importante, assicurando con interventi a valere su programmi sia nazionali come Garanzia Giovani, sia regionali, un insieme di attività di orientamento, accompagnamento al lavoro, supporto all'inserimento lavorativo ed avvio all'autoimprenditorialità specificamente rivolte ai giovani, tra cui i cd. NEET.

Si tratta di un filone di impegno che si pone in piena corrispondenza con le priorità della *Country Specific Recommendation* (CSR) n. 2 del Programma nazionale di Riforma, che anche per il 2022 ha posto l'accento sull'efficacia delle politiche attive rivolte ai soggetti più vulnerabili ed ai giovani. In questo senso, il contributo delle Regioni al PNR¹ offre una significativa panoramica delle azioni intraprese dalle amministrazioni del territorio, per promuovere l'integrazione lavorativa e la qualificazione dei giovani, alla luce delle persistenti criticità che pongono il nostro Paese in una posizione molto arretrata in termini di occupazione giovanile rispetto agli altri Paesi europei, con un tasso di disoccupazione che per la fascia 15-24 anni nel 2020 si è attestato intorno **al 31,4%**, collocando **l'Italia al terzultimo posto rispetto agli altri Stati Membri**, preceduta in tale classifica negativa solo dalla Grecia e dalla Spagna. In Europa, nel 2020 la media della disoccupazione giovanile fra tutti i Paesi, considerando la fascia di età 15-29 anni, era del 12,5%. **Tale scenario si è aggravato con la pandemia, che ha prodotto conseguenze negative ulteriori sull'occupazione giovanile**, limitando le possibilità di apprendimento in affiancamento nei contesti lavorativi (elemento caratterizzante l'istruzione e la formazione professionale) e producendo una crisi delle attività formative a causa della chiusura delle imprese e/o della delocalizzazione dei lavoratori tramite lo *smart working*. Una crisi complessa che tocca diversi ambiti come l'istruzione, la formazione professionale e il mercato del lavoro. Il quadro di crisi appena delineato rappresenta il presupposto, a livello europeo, per la **definizione di una serie di proposte che si inseriscono nella strategia di ripresa dai danni causati dalla pandemia COVID-19** e si propongono di adattare e rinnovare gli strumenti europei e nazionali di sostegno alle politiche per l'occupazione giovanile, nonché di favorire l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e sostenere la nuova strategia industriale europea. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è infatti il fulcro di **Next Generation EU**, e metterà a

¹ Il contributo delle Regioni al Programma nazionale di Riforma è stato approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 5 maggio 2021 ed è reperibile al seguente link: [Contributo delle Regioni e delle Province autonome al Programma Nazionale di Riforma 2021 \(PNR 2021\) - Le Regioni e la programmazione integrata per la crescita e lo sviluppo sostenibile dell'Italia e dell'Europa](#). Si rimanda al documento per un'analisi di dettaglio delle azioni rivolte al target dei giovani.

disposizione 723,8 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri. L'obiettivo è attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale. Ogni stato membro prepara il proprio piano di ripresa e resilienza che dà diritto a ricevere finanziamenti nell'ambito dello strumento per la ripresa e la resilienza. **Il 30 aprile 2021 l'Italia ha presentato alla Commissione europea il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).** Il Piano intende appunto rilanciare il Paese dopo la crisi pandemica, stimolare la transizione ecologica e digitale, favorire un cambiamento strutturale dell'economia, a partire dal contrasto alle diseguaglianze di genere, territoriali e generazionali. Il PNRR prevede 134 investimenti e 63 riforme, per un totale di 191,5 miliardi di euro di fondi. Il 2021 ha visto un forte impulso nella direzione del potenziamento delle **politiche attive del mercato del lavoro e della formazione professionale**, mediante l'approvazione del **Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)** e del **Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC)**. Nel Programma GOL sono delineate le coordinate per una riforma delle politiche attive del lavoro e della formazione che si fonda sull'iniziativa per l'occupabilità, sul potenziamento dei centri per l'impiego e sul rafforzamento del sistema duale. Il PNC riguarda più nello specifico gli interventi di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e dagli effetti della pandemia da COVID 19.

In questo contesto, risulta necessario sviluppare strategie legate all'istruzione e alla formazione professionale che intervengano sul fenomeno della disoccupazione giovanile valorizzando gli strumenti che già hanno fornito risposte incoraggianti, implementando ulteriormente la filiera formativa "lunga" e attuando percorsi mirati che coniughino insieme le esigenze del mercato del lavoro e le aspirazioni professionali dei giovani.

Una grande risorsa e opportunità formativa che favorisce e attualmente realizza un grande raccordo con il mondo del lavoro è costituita dagli **Istituti Tecnici Superiori (ITS)**, che rappresentano un percorso innovativo, qualificante e diffuso sul territorio italiano.

Gli ITS, sulla base dei dati INDIRE (febbraio 2021), a livello nazionale sono 109 e hanno 723 percorsi attivi, ai quali sono iscritti 18.528 alunni. I percorsi formativi sono programmati dalle Regioni e sono gestiti da Fondazioni, costituite da scuole, enti di formazione, università e imprese che collaborano alla loro progettazione e realizzazione. I soggetti partner delle fondazioni sono 2.856, di cui 1.115 imprese e 129 associazioni di imprese. Un sistema in crescita costante, passato dai 1.098 diplomati del 2013 ai 3.536 del 2018. Dalla loro nascita e attraverso investimenti di origine prevalentemente regionale, gli ITS hanno triplicato il numero degli studenti coinvolti nel sistema.

La loro caratteristica è quella di riuscire a catalizzare meglio e più rapidamente i cambiamenti del mercato del lavoro e di modellare i percorsi formativi sulla base dei bisogni di competenze sempre attuali e dunque meglio impiegabili nei sistemi produttivi, soprattutto territoriali. Quello degli ITS si è dimostrato un canale formativo strettamente legato al mondo del lavoro e orientato alla minimizzazione del *mismatch* tra domanda e offerta. Le statistiche lo confermano, i dati INDIRE (febbraio 2021) rilevano che l'82,6% dei diplomati presso gli Istituti tecnici superiori – dato confermato con una percentuale pari all'80% anche nel periodo interessato dalla pandemia COVID19 – ha trovato un lavoro a un anno dal conseguimento del titolo. Un dato sostanzialmente in linea all'82,6% del periodo pre-pandemia (INDIRE 2021).

Il valore strategico della formazione acquisita in percorsi ITS è riconosciuto anche sul piano degli investimenti programmati a livello nazionale per il rilancio dell'economia e dello sviluppo del Paese con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in particolare nell'ambito della **Misura 4 (istruzione e ricerca) componente 1 - Investimento 1.5. Sviluppo del sistema di formazione**

professionale terziaria (ITS). La Misura prevede una dotazione finanziaria complessiva pari a 1.500 milioni. A tale proposito, si ricorda che è attualmente in corso di esame presso la VII Commissione permanente del Senato il disegno di legge “Ridefinizione della missione e dell’organizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (A.S. 2333). A partire dal mese di maggio 2021, le Regioni hanno ulteriormente confermato il loro grande impegno nella definizione e nel progressivo potenziamento del sistema ITS fornendo il loro apporto nella definizione del testo finale della proposta di legge attualmente in discussione al Senato. Il lavoro emendativo, svolto nel mese di luglio alla Camera, aveva permesso di valorizzare la lunga esperienza sul campo maturata in più di 10 anni dalle Regioni in tema di ITS evitando un eccessivo accentramento nazionale della materia, che invece, per la sua crescita e sviluppo, deve restare ancorata ai territori. È a livello locale che si incrociano le diverse esigenze delle imprese, dell’innovazione e dello sviluppo, nonché delle competenze proprie delle Regioni in materia di formazione e lavoro e delle strategie legate ai canali della formazione terziaria professionalizzante. Questi percorsi di formazione, caratterizzati da esiti occupazionali molto alti, saranno sempre più chiamati a essere uno strumento importante nelle politiche attive del lavoro e del futuro della formazione. Le Regioni sono costantemente impegnate in un serrato lavoro di confronto con il Senato al fine di poter approdare alla definizione di un testo normativo che possa rispettare le competenze programmatiche delle Regioni e dare seguito al proficuo accrescimento qualitativo e quantitativo del sistema ITS nel suo complesso.

Il Programma di investimento Sistema Duale è la misura che promuove l’acquisizione di nuove competenze da parte dei giovani, favorendo l’incrocio tra il sistema dell’istruzione e della formazione e il mercato del lavoro attraverso il potenziamento delle misure di alternanza e segnatamente del contratto di apprendistato duale. **L’obiettivo di tale linea di investimento prevede il rafforzamento del sistema duale nel suo complesso attraverso una dotazione finanziaria pari a 600 milioni di euro per il periodo 2021-2025.** Nello specifico, il programma di rafforzamento del sistema duale punta, anche attraverso lo strumento dell’apprendistato, a rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro, favorendo l’acquisizione di nuove competenze da parte di giovani e, in via sperimentale, da parte di adulti senza titolo di istruzione secondaria. A livello operativo, il programma è volto al coinvolgimento in percorsi di apprendimento duale di 135.000 persone in più rispetto allo scenario di riferimento, che consta di 39.000 persone. In tale cornice di riferimento, il primo step di attuazione del programma duale ha previsto la definizione, con decreto del MLPS, dei criteri di riparto di una prima tranche dei complessivi 600 milioni di euro. Nello specifico, tenuto conto della proposta avanzata dal MLPS di procedere al riparto della prima tranche entro il 31 dicembre 2021, le Regioni e P.A. hanno ritenuto opportuno definire una prima quota di riparto pari e non superiore ad una annualità, ossia 120 milioni di euro dei complessivi 600 milioni di euro previsti per il periodo 2021-2025. Nell’ottica di garantire i tempi tecnici necessari per completare l’iter di perfezionamento del Decreto Ministeriale di riparto delle risorse entro la fine del mese di dicembre 2021, inoltre, la soluzione risultata essere la più praticabile è stata quella di adottare i medesimi criteri concordati con il MLPS per effettuare il riparto delle risorse nazionali del sistema duale per l’annualità 2021. **Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 226 del 26 novembre 2021,** attualmente registrato alla Corte dei Conti, sono stati, quindi, definiti i criteri di riparto delle risorse per l’annualità 2021. Va specificato che questa prima quota di riparto è stata definita in una **logica “di anticipazione”** nella prospettiva di pervenire alla definizione dei criteri di riparto definitivi anche in relazione ad una verifica qualitativa e quantitativa delle possibili azioni da implementare, azioni imprescindibili da un previo confronto tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti nella realizzazione del Piano Nuove Competenze. In tale ottica, quindi, Regioni e MLPS hanno concordato l’apertura di un confronto attraverso l’istituzione di un apposito **Tavolo tecnico**

nazionale finalizzato, con il supporto tecnico di INAPP, ANPAL e di Tecnostruttura, all'individuazione delle modalità attuative e di gestione per la realizzazione degli interventi previsti dal programma duale. A partire dal mese di dicembre 2021, quindi, è stato dato avvio ai lavori del Tavolo tecnico nazionale con l'obiettivo di definire gli effettivi criteri di riparto delle risorse per le annualità successive nonché i vari aspetti di merito attinenti i contenuti del finanziamento, ritenendo necessario definire il perimetro di quelli che saranno gli "oggetti" finanziabili attraverso lo stanziamento dei 600 mln di euro previsti dal PNRR sul sistema duale nel quinquennio 2021-2025, in relazione all'obiettivo dei 135.000 beneficiari. Tutto ciò tenendo conto anche della diversità dei sistemi formativi esistenti nei vari contesti regionali che ha implicato uno sforzo non indifferente per le Regioni e di P.A. nella individuazione di soluzioni quanto più possibili omogenee e unitarie. Nel corso dei vari incontri realizzati fino ad oggi, Regioni e MLPS sono pervenuti alla condivisione di una serie di importanti tasselli per la implementazione del programma, quali la individuazione di un menu di misure attuabili e dei relativi strumenti, l'individuazione specifica del range di età dei destinatari delle misure, nonché gli aspetti necessari alla gestione amministrativa, al monitoraggio, all'ammissibilità della spesa e alla rendicontazione, dando particolare attenzione alla individuazione di unità di costo standard (UCS) delle diverse misure da attuare. Allo stato attuale, aldilà di alcuni aspetti specifici del programma che richiedono necessariamente un chiarimento con l'Unità di Missione della Commissione Europea, il proficuo confronto nell'ambito del Tavolo tecnico nazionale ha portato alla stesura di una serie di documenti indispensabili per l'attuazione dal programma. In particolare, sono in fase di definizione le Linee guida per la programmazione e l'attuazione degli interventi, una proposta di Convenzione tra il MLPS e Regioni e lo schema di Allegato tecnico alla convenzione che disciplina gli aspetti programmatici, organizzativi e gestionali delle misure del programma duale.

La **IeFP**, ovvero **l'Istruzione e Formazione Professionale**, in capo alle Regioni, è un altro degli strumenti contenuti nella cassetta degli attrezzi dei giovani che cercano un canale di formazione quanto più possibile connesso al mondo del lavoro. L'offerta formativa della IeFP consta di 26 qualifiche di operatore e 29 diplomi di tecnico, titoli di studio rilasciati a conclusione di percorsi formativi triennali e quadriennali, contenuti nel Repertorio nazionale della IeFP. Nel 2019, con un Accordo siglato in Conferenza Stato Regioni, l'offerta formativa della IeFP è stata resa molto più attrattiva, sono state aggiornate le competenze tecnico professionali e quelle di base, ne sono state introdotte di nuove, aumentando la dimensione di alcune e riarticolarle i contenuti di altre sulla base dei principi di Industria 4.0, di economia circolare, di sostenibilità ambientale. In questo modo è stato soddisfatto il fabbisogno formativo espresso dalle filiere produttive territoriali in linea con la richiesta urgente di competenze verdi e digitali.

I più recenti rapporti di monitoraggio rilevano il successo formativo della IeFP. Nel 2016 – 2017, secondo il Rapporto INAPP, sono stati attivati oltre 16 mila corsi ai quali si sono iscritti 315.709 studenti: il sistema – che pure conferma una forte valenza antidispersione, raccogliendo chi ha vissuto l'esperienza negativa di un insuccesso scolastico – registra oggi una quota crescente di ragazzi che opta per la istruzione e formazione professionale come prima scelta a conclusione della scuola secondaria di primo grado. La metodologia didattica, improntata all'operatività e all'esperienza on the job, agevola la transizione dalla formazione al lavoro. L'INAPP nel 2019, indagando gli esiti formativo-professionali della IeFP, rileva le motivazioni che hanno spinto gli studenti a scegliere questo sistema: l'interesse per il lavoro a cui il corso prepara (44,6%), l'interesse per le materie insegnate (25,9%) e la prospettiva di una maggiore facilità nell'acquisizione di un impiego (8,5%). L'opportunità formativa offerta dalla IeFP, caratterizzata da competenze rese attuali dalla manutenzione del Repertorio nazionale, a dicembre 2019 – con un Accordo in Conferenza delle Regioni - si è arricchita anche di quelle *skills*, che per definizione sono *soft skills* ma risultano essere

molto ricercate e apprezzate dal mercato del lavoro: riguardano infatti la capacità di lavorare con gli altri in maniera costruttiva, di gestire il proprio apprendimento e sviluppo professionale, sviluppare e mantenere il proprio benessere fisico ed emotivo, agire in modo innovativo e imprenditoriale. Spesso sono le competenze che costituiscono elemento ormai imprescindibile e distintivo nel contesto professionale e lavorativo, nonché fattore qualificante della stessa formazione professionalizzante.

Nel corso della **programmazione FSE 2014-2020** le Regioni italiane hanno sostenuto ed implementato interventi di particolare rilievo sia sotto il profilo finanziario che di strategia programmatica per contrastare il fenomeno della disoccupazione, in particolare quella giovanile, anche in coerenza con le raccomandazioni UE e gli obiettivi della *Youth Employment guarantee*. La scelta italiana è stata quella di realizzare la Garanzia Giovani mediante la definizione di un unico Programma operativo nazionale presso il Ministero del Lavoro, il PON IOG e di prevedere il ricorso dei PO finanziati dal FSE in complementarità e continuità. Con il sostegno del FSE, **nell'ambito dei POR e nell'ambito del PON IOG**, sono state così finanziate numerose misure attraverso un sistema integrato di azioni a favore dei giovani disoccupati garantendo al contempo sia una **formazione** idonea ad incrementare le **competenze per l'occupazione** sia l'attivazione di strumenti specifici per agevolare **l'inserimento nel mondo del lavoro**, in particolare con misure quali il **tirocino extracurricolare** e interventi analoghi quali **work experience, stage formativi**, ecc. Per la programmazione 2021-2027 la Commissione europea ha delineato un quadro complessivo di politiche, orientamenti e strumenti specifici in cui si inscrivono gli interventi - finanziati anche attraverso il FSE+ - utili a contrastare la disoccupazione e l'inattività dei giovani.

La scelta italiana per la programmazione 2021-2027, come risulta dall'Accordo di Partenariato, è stata quella di concorrere alla concentrazione regolamentare in modo differente rispetto alla programmazione 2014-2020.

Innanzitutto, **l'Italia ha scelto di destinare alla concentrazione sui giovani il 15% delle risorse europee e non il 12,5% come richiesto dal regolamento FSE+**. Inoltre, si è deciso di non prevedere un programma dedicato, ma di includere una priorità dedicata al sostegno all'occupazione giovanile nella quasi totalità dei Programmi regionali (ad eccezione delle realtà più piccole) nonché nel Programma nazionale a titolarità dell'Anpal Giovani, Donne e Occupazione. Con riferimento ai Programmi regionali, in continuità con la presente programmazione, le strategie a favore dei giovani sono articolate con un approccio trasversale: gli interventi a favore dei giovani avranno un più ampio respiro nella logica di prevenire il fenomeno della disoccupazione e inattività e, al contempo, nell'ottica di garantire opportunità e successo formativo, molti interventi troveranno spazio trasversale nei programmi e saranno orientati a mettere in campo una serie molteplice di tipologie, tra le quali rientreranno sicuramente ma non esclusivamente l'apprendistato, i tirocini, i percorsi formativi e le esperienze pratiche di apprendimento, anche nel contesto di interventi integrati.

Con più stretto riferimento al **contesto nazionale** bisogna ricordare che la regolamentazione in materia di tirocini è competenza esclusiva delle Regioni e delle Province Autonome così come stabilito dal Titolo V, art. 117 della Costituzione. Prima con l'Accordo del 24 gennaio 2013 sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni, e successivamente con l'Accordo del 25 maggio 2017 in Conferenza Unificata sono state definite le **linee guida in materia di tirocini extracurricolari** le cui prescrizioni sono state recepite dalle Regioni e Province Autonome con i provvedimenti di propria competenza. Uno strumento che, secondo stime recenti operate dalle Regioni, nel 2018 ha visto l'attivazione di **circa 376.000 tirocini extracurricolari** su tutto il territorio italiano, con una percentuale media di trasformazione in rapporti di lavoro degli stessi che va da **circa**

il 50% a 6 mesi dalla conclusione del tirocinio **a circa il 60% dopo 12 mesi** dalla conclusione del tirocinio. Va evidenziato che a livello nazionale il numero dei tirocini ha registrato, a partire dal 2015, una **crescita di quasi il 55%**. Nel 2015, infatti, l'entrata a regime del Programma Garanzia Giovani, avviato nel 2014, ha contribuito in maniera sostanziale alla crescita del ricorso all'istituto in esame. Le analisi valutative effettuate hanno evidenziato due aspetti: da un lato, un progressivo (e naturale) incremento dei tassi di inserimento correlato all'aumento dei tempi di esposizione alla ricerca di lavoro, dall'altro, si osserva che il tirocinio esprime una particolare efficacia a ridosso della conclusione dell'esperienza, tanto che **già a 1 mese dalla sua conclusione il tasso di inserimento si attesta al 36,8 per cento**. Complessivamente si evidenzia che il tasso di occupazione è più favorevole per coloro che hanno potuto vantare esperienza lavorativa, pertanto si conviene che gli esiti occupazionali delle attività formative evidenziano il positivo risultato dei tirocini, e analogamente degli stage, che garantisce inoltre un ottimo risultato anche rispetto alla coerenza tra i contenuti della formazione e l'attività lavorativa. Tirocini e stage costituiscono infatti una componente fondamentale per lo sviluppo e la valorizzazione delle competenze contestuali, nei processi di apprendimento, oltretutto una delle leve principali per il rafforzamento degli elementi di raccordo tra i profili in uscita dai percorsi e fabbisogni professionali espressi dal sistema produttivo. Ad ulteriore specifica di questo quadro informativo, l'8 marzo 2022 è stata pubblicata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali la nota relativa al IV trimestre 2021 sulle comunicazioni obbligatorie. **Nel quarto trimestre del 2021, le attivazioni dei tirocini extracurricolari sono risultate pari a circa 92 mila, in aumento rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente (+32,7%, pari a +23 mila tirocini)** soprattutto per la componente femminile (+37,4% contro +28,2% per la componente maschile). Nelle regioni del Nord si osserva il più elevato numero di tirocini attivati, pari nel quarto trimestre del 2021 a circa 48 mila, corrispondente al 52,1% del totale nazionale (a fronte del 18,3% del Centro e del 29,5% del Mezzogiorno). Le cessazioni, nel quarto trimestre 2021, hanno interessato circa 85 mila tirocini, la maggior parte dei quali (74,7%) ha avuto una durata compresa tra 91 e 365 giorni. Un quadro che mostra la forte propensione del tessuto economico produttivo all'utilizzo di questo strumento. Sempre con riferimento al quadro appena descritto non sembra possibile negare come al forte ricorso a questo canale formativo sia da sempre associato anche un alto **rischio di abuso** ove il tirocinio non rappresenti altro che un semplice strumento di abbassamento del costo del lavoro. Rischi che le Regioni e Province Autonome hanno da sempre cercato di limitare e circoscrivere attraverso la predisposizione di un apposito apparato sanzionatorio all'interno delle citate Linee guida. Ulteriore elemento di riflessione consiste in quello che potremmo definire il presunto **"effetto sostituzione"** dei tirocini extracurricolari nei confronti del contratto di apprendistato professionalizzante. Pur trattandosi di strumenti diversi, da una parte abbiamo un percorso formativo dall'altra un contratto di lavoro, spesso il tessuto produttivo ha optato per l'utilizzo del tirocinio quale strumento prevalente di inserimento nel contesto lavorativo. Sempre secondo la nota sulle comunicazioni obbligatorie le attivazioni dei rapporti a tempo determinato, pari a un milione 921 mila, mostrano un incremento del 19,5% (+313 mila rapporti di lavoro) e con tassi nettamente superiori crescono anche quelle relative ai contratti di Apprendistato (+58,8%). Allo stesso tempo però le dinamiche tendenziali delle cessazioni registrano una variazione di segno positivo estesa a tutte le tipologie contrattuali che risulta maggiore nel caso dell'Apprendistato (+62,0%).

In sintesi, assistiamo da una parte ad un ampio, ed in alcuni casi incontrollato, utilizzo dei tirocini formativi mentre dall'altra il contratto di apprendistato professionalizzate registra un aumento di attivazioni ma allo stesso tempo anche un aumento di cessazioni. Un quadro, quello

appena descritto, ulteriormente **amplificato ed esacerbato dalla pandemia da COVID 19** che, come già illustrato, ha portato ad una crisi generalizzata dell'apprendimento in un contesto lavorativo attraverso metodologie di affiancamento a causa della chiusura delle imprese e/o della delocalizzazione dei lavoratori tramite lo smart working. Sulla base di quanto esposto appare chiaro come la riflessione in merito sia all'efficacia dei tirocini extracurricolari e dell'apprendistato sia alla diversificazione di questi strumenti sia nuovamente al centro della riflessione politica di tutti i soggetti istituzionali coinvolti. Primo elemento tangibile lo si può rintracciare nella **Legge di Bilancio 2022 dove, ai commi 720-726**, si prevede una revisione della disciplina dei tirocini extracurricolari attraverso un accordo che ridefinisca le linee-guida in materia. È con riferimento all'introduzione di questo nuovo elemento normativo ma più in generale per avviare un confronto sul tema di un più efficace inserimento lavorativo dei giovani attraverso una revisione degli strumenti di ingresso al mercato del lavoro che lo scorso 9 marzo 2022 gli Assessori delle commissioni X e XI si sono incontrati con il Min. Orlando. L'incontro ha avuto il principale intento sia di concordare l'avvio di un confronto tecnico volto a meglio definire sia gli ambiti di applicazione delle previsioni contenute nella Legge di Bilancio 2022 sui tirocini extracurricolari sia per avviare una riflessione in merito ai possibili miglioramenti della normativa in materia di apprendistato professionalizzante.

Nel contesto precedentemente illustrato, si inserisce, come accennato, il **Programma GOL**. Tale iniziativa prende le mosse dalla centralità degli **interventi di politica attiva volti a prevenire la disoccupazione e/o a contenerne la durata**, favorendo il reinserimento lavorativo e le opportunità occupazionali dei giovani, anche mediante la strada dell'autoimpiego e del fare impresa. A tal fine, il Programma prevede la presa in carico, l'erogazione di servizi specifici e la progettazione professionale personalizzata di misure rivolte ai giovani, nell'ambito dei cluster di beneficiari ivi contemplati.

Focus: il Programma GOL

Il Programma GOL è stato istituito dalla Legge di Bilancio 2021 (Legge 178/2020, articolo 1, commi da 324 a 327) ed è stato formalmente approvato, previa Intesa della Conferenza Stato – Regioni del 21 ottobre 2021, dal DM 5 novembre 2021. Il decreto dispone l'adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità e il riparto alle Regioni e Province autonome della prima quota di risorse del PNRR, pari a 880 milioni. L'adozione del Programma GOL costituisce una parte del traguardo fissato dalla missione M5 del PNRR. Sulla base delle indicazioni del Programma, le Regioni e le Province autonome adottano un Piano regionale attuativo, previa valutazione di coerenza dello stesso con il Programma nazionale da parte dell'ANPAL. **Nel Programma sono delineate le coordinate per una riforma delle politiche attive del lavoro e della formazione che si fonda, oltre che sull'iniziativa per l'occupabilità, sul Piano per le nuove competenze, sul potenziamento dei centri per l'impiego e sul rafforzamento del sistema duale.**

L'orizzonte temporale del Programma GOL coincide con quello del PNRR, trattandosi del quinquennio 2021/2025. Le risorse complessive assegnate dal PNRR per l'intervento 1.1. sono pari a 4,4 miliardi di euro, cui si aggiungono 600 milioni di euro per il rafforzamento dei Centri per l'impiego (di cui 400 già in essere e 200 aggiuntivi) e 600 milioni di euro per il rafforzamento del sistema duale. Il programma – in coerenza con il PNRR - è basato sulla definizione di milestone e target², dal cui rispetto dipendono i finanziamenti UE.

2 Nello specifico, i **milestone di GOL** sono i seguenti: • Milestone 1: entrata in vigore dei decreti interministeriali per l'approvazione di GOL e Piano Nuove Competenze entro il 2021; • Milestone 2: adozione di Piani regionali per la piena

Nell'ambito del Programma GOL sono individuati **cinque percorsi differenziati nei servizi per il lavoro**, destinati a cluster di beneficiari identificati a partire dal profilo di occupabilità, dall'analisi dello skill gap, dalla complessità del fabbisogno. Tali percorsi sono differenziati a seconda dell'intensità degli interventi attivati nella sfera dell'assistenza alla ricerca del lavoro, della formazione professionale, dei servizi complementari alle politiche del lavoro e attengono a: 1) reinserimento occupazionale; 2) *upskilling*; 3) *reskilling*; 4) lavoro ed inclusione; 5) ricollocazione collettiva.

Con riferimento specifico ai giovani, i beneficiari del Programma sono i **giovani NEET (con meno di 30 anni)**, i **giovani disoccupati senza sostegno al reddito da almeno sei mesi**, lavoratori con minori opportunità occupazionali e lavoratori autonomi che cessano l'attività o con redditi molto bassi; **lavoratori con redditi molto bassi** (i cd. *working poor*), il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo sia inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale. Si tratta, dunque, di **una platea molto estesa e diversificata, che richiederà un approccio integrato da parte dei servizi per il lavoro**, chiamati ad intercettare i destinatari ed a codificarne i fabbisogni ed a lavorare in sinergia con altri soggetti del territorio, in una logica di rete.

Gli interventi rivolti all'occupazione dei giovani costituiscano un segmento del più ampio insieme di azioni di politica attiva che le Regioni rivolgono ai cittadini ed alle imprese utenti dei **servizi per l'impiego**.

L'attività posta in atto dai CPI costituisce un primo, essenziale strumento per la presa in carico dei giovani che si affacciano sul mercato del lavoro, al fine di presentare il catalogo dei servizi e delle misure fruibili nel mercato del lavoro a livello locale, regionale e nazionale e di soddisfare le prime richieste della persona di tipo informativo o di tipo amministrativo. Ciò nella prospettiva di un suo successivo orientamento verso le opportunità di formazione e lavoro che meglio si adattano al suo profilo, definendo nel patto di servizio un percorso individualizzato di ricerca attiva e di politiche volte all'inserimento.

Anche le imprese, inoltre, al pari delle persone sono destinatarie dei servizi per il lavoro e, in tale dimensione, la normativa nazionale con il DM n. 4/2018 ha identificato una serie di prestazioni essenziali che i CPI sono tenuti ad erogare in relazione alla sfera del lavoro autonomo, in quanto costituenti LEP. In questo ambito, con un focus specifico sui giovani, la rete dei servizi per il lavoro è chiamata ad erogare informazioni finalizzate a promuovere - anche mediante il rinvio ai servizi competenti sul territorio - **l'avvio di attività di lavoro autonomo, l'erogazione di incentivi e agevolazioni per le assunzioni**, la realizzazione di misure di politica attiva modulate sui fabbisogni delle imprese, oltre che sulle caratteristiche della persona, **forme contrattuali e di inserimento specifiche**, tra cui il ricorso all'apprendistato ed ai tirocini. Si tratta di un insieme di misure volte ad agevolare il più possibile i canali di ingresso nel mercato del lavoro.

Al ruolo trasversale dei servizi per l'impiego, si affiancano una serie di **azioni specifiche** che contraddistinguono sui territori l'operato delle Regioni sul versante delle politiche giovanili. In tale prospettiva, sono stati adottati **programmi a valenza pluriennale rivolti ai giovani** e sono state

attuazione di GOL e raggiungimento di almeno il 10% dei beneficiari complessivi entro il 2022. I **target individuati dal Programma** sono: • Target 1: almeno 3 milioni di beneficiari di GOL entro il 2025. Di questi, almeno il 75% dovranno essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30, lavoratori over 55; • Target 2: almeno 800 mila dei suindicati 3 milioni dovranno essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali; • Target 3: almeno l'80% dei CPI in ogni Regione entro il 2025 rispetta gli standard definiti quali livelli essenziali in GOL.

sviluppate modalità e strumenti per la loro integrazione formativa e lavorativa basati su un **approccio integrato**, che prevede essenzialmente:

- lo sviluppo di **progetti** e di **misure complementari** dedicate alla formazione, all'accompagnamento al lavoro ed al supporto all'imprenditorialità ed al lavoro autonomo;
- l'erogazione di **incentivi** di diversa natura a sostegno dell'inserimento lavorativo e/o della stabilizzazione del lavoro dei giovani coinvolti in forme contrattuali precarie;
- l'incentivo e il supporto alla **creazione** ed al **consolidamento dell'impresa giovanile**, con l'obiettivo di promuovere la crescita di nuova occupazione e di difendere le progettualità imprenditoriali, anche in un anno così difficile come quello passato;
- la **valorizzazione delle iniziative giovanili e il sostegno ai liberi professionisti**, nel loro forte potenziale di creazione di nuovi posti di lavoro competitivi;
- l'**incentivo delle esperienze professionali all'estero** dei giovani professionisti, da realizzarsi attraverso tirocini, praticantati, rapporti di lavoro a tempo determinato e collaborazioni presso studi professionali, imprese, enti o strutture pubbliche o privati;
- l'incentivo mediante **voucher di modalità innovative di lavoro**, quali l'accesso agli spazi e ai servizi di *co-working* e di *makerspace/fablab*, con lo scopo di supportare la creazione di percorsi imprenditoriali e, al contempo, l'attivazione di reti e collaborazione tra i liberi professionisti stessi;
- il riconoscimento di **bonus occupazionali** per l'inserimento dei giovani e di **contributi** per l'assunzione di giovani laureati e dottori di ricerca;
- la promozione dell'**avvio d'impresa giovanile nel settore agricolo**, mediante investimenti per il ricambio generazionale nelle aziende agricole e premi di insediamento per giovani agricoltori qualificati.
- l'istituzione di **fondi ad hoc** per il sostegno e lo sviluppo di **imprese nel settore delle attività culturali e creative**, mediante la concessione di contributi a fondo perduto sui costi di investimento e di gestione ed agevolazioni per le *start up* nei settori innovativi e dello sviluppo sostenibile;
- la definizione di misure volto a **tutelare il lavoro dei giovani, garantire forme di ristoro per la sopravvivenza delle attività e sostenere il reddito dei lavoratori autonomi non coperti dalle tutele ordinarie in materia di ammortizzatori**. Il manifestarsi della grave crisi sanitaria ed economica innescata dalla pandemia da COVID 19 che ha colpito lo scorso anno in modo drammatico anche il nostro Paese ha fatto registrare, a causa delle continue sospensioni delle attività, notevoli ripercussioni sul sistema imprenditoriale in generale in termini sia di perdita di quote di mercato e di difficoltà a restare sugli stessi mercati, sia di mantenimento dei livelli occupazionali, interessando, in particolar modo, le imprese giovanili.

Contestualmente agli interventi per il conseguimento dei traguardi per il 2021 sia del programma GOL che del Piano nuove competenze, sono avanzati i lavori dei sottogruppi tematici, in particolare quello per la **definizione della profilazione e dell'assessment**. È stato istituito un apposito gruppo di lavoro composto da tecnici regionali dei settori Lavoro e Formazione con il compito di approfondire la tematica dell'assessment per definire una posizione comune e condivisa in materia. Il gruppo ha esaminato il tema della profilazione sia da un punto di vista quantitativo che in termini qualitativi. Dal punto di vista quantitativo sono state prese in esame informazioni sofisticate di carattere statistico e amministrativo utile a selezionare i disoccupati che, in termini di occupabilità, possono ritenersi *ready to work* o indirizzabili verso il reinserimento lavorativo ovvero "fragili/difficili". Tali informazioni sono arricchite e approfondite da quelle acquisite con la successiva profilazione qualitativa che, attraverso la presa in carico degli utenti da parte del personale dei CPI o dei soggetti privati accreditati, attiva due momenti di indagine, uno di assessment iniziale e l'altro di assessment di approfondimento. La profilazione iniziale si basa su un questionario che,

con un primo blocco di domande, ha lo scopo di individuare il cluster di appartenenza dell'utente, primo fra tutti quello dei disoccupati cd. *ready to work*, il cui fabbisogno è unicamente quello di una politica attiva e non di altre misure (formative o di inclusione sociale). Un altro blocco di domande è relativo ad aspetti connessi a specifici bisogni dell'utente e serve a determinare un valore soglia per stabilire il fabbisogno di approfondimento dell'assessment relativamente o alle competenze o alle condizioni della persona o a entrambe. L'assessment iniziale è una delle prime fasi di un *iter* graduale che consente di attivare il processo, per cui l'obiettivo perseguito è esclusivamente quello di individuare il corretto cluster di riferimento del disoccupato. Laddove emergano specifici bisogni dell'utente, all'assessment iniziale segue una fase di approfondimento di alcuni aspetti. Quello relativo all'approfondimento delle competenze è descritto nella Proposta tecnica per una *governance* di coordinamento rafforzato delle metodologie e dei servizi di *skill gap analysis* dei beneficiari del Programma GOL.

Roma, 16 marzo 2022