Memoria dell'audizione
di
ADAPT
Associazione per gli studi internazionali e comparati
sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali

presso le Commissioni riunite 5ª e 14 ª Senato della Repubblica

9 marzo 2021

Doc. XXVII n. 18 (Proposta di "Piano nazionale di ripresa e resilienza")

Le osservazioni di ADAPT – Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del Lavoro e sulle Relazioni industriali – nell'ambito dell'esame del Doc. XXVII n. 18 (Proposta di "Piano nazionale di ripresa e resilienza", da ora in poi "PNRR" o "il Piano") presso le Commissioni riunite V e XIV del Senato della Repubblica, si concentrano sul capitolo 4 (Istruzione e ricerca) e sul capitolo 5 (Inclusione e sociale) della parte seconda (Missioni e linee progettuali) della proposta di Piano approvata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 12 gennaio 2021.

1. Premessa

Prima di un commento ai contenuti dei suddetti capitoli, sia concessa una considerazione di carattere generale sull'impianto del PNRR. Si ritiene che, pur rifiutando la convinzione che il Piano debba essere iper-dettagliato (ciò contraddirebbe l'elasticità di cui abbisogna un programma che si svolgerà in più anni e in diverse legislature), sia necessaria l'individuazione e la dichiarazione di obiettivi quantitativi associati a ciascun tema e capitolo. Una tale impostazione renderebbe possibile ciò che nella versione attuale risulta eccessivamente discrezionale: una valutazione misurabile, ancorata a dati e indici oggettivi, utile sia in fase di progettazione che in fase di esecuzione.

2. A proposito del Capitolo 4 «Istruzione e Ricerca»

Detto del suggerimento metodologico, utile anche (se non soprattutto) per i temi oggetto della presente memoria, può procedersi con l'analisi del capitolo 4 «Istruzione e ricerca».

2.1. Competenze

Il primo sotto capitolo, dedicato al **«Potenziamento delle competenze e diritto allo studio»**, sceglie di porre l'accento sullo sviluppo delle "competenze" dei giovani. Dal punto di vista pedagogico, la competenza è un costrutto diverso dalla conoscenza, poiché non attiene alla sfera del *sapere* bensì a quella del *potere* e dell'*essere* e, di conseguenza, può essere maturata soltanto nell'ambito di attività cosiddette "pratiche". Alla luce di ciò, si invita a una maggiore attenzione verso i canali e gli strumenti formativi che più agevolano l'acquisizione di competenze: (1) l'apprendistato duale, (2) l'istruzione professionale, (3) i sistemi regionali di Istruzione e formazione professionale e (4) i percorsi ITS.

2.1.1. L'apprendistato duale

L'apprendistato duale è disciplinato al Capo V del d.lgs. 81/2015 e si configura in rapporti di lavoro integrati con percorsi formativi finalizzati al conseguimento di titoli di studio e qualifiche di livello secondario e terziario. Il c.d. apprendistato di primo livello è orientato all'ottenimento della qualifica e diploma professionale, del diploma di istruzione secondaria superiore e del certificato di specializzazione tecnica superiore. Il c.d. apprendistato di terzo livello (più propriamente: "apprendistato di alta formazione e ricerca") è invece finalizzato al conseguimento di titoli di studio universitari e dell'alta formazione, compresi i dottorati di ricerca, nonché i diplomi relativi ai percorsi ITS.
Nonostante la sua modernità e le evidenti potenzialità proprio in termine di emersione delle competenze della persona, **l'apprendistato duale non è mai menzionato nel capitolo 4, a differenza dell'apprendistato professionalizzante (c.d. apprendistato di secondo livello)**

che ha finalità più occupazionali che formative, essendo orientato al conseguimento di una qualificazione professionale ai fini contrattuali e non di un titolo di studio.

2.1.2. Istruzione e formazione professionale

Al di là del suggerimento a **invertire la collocazione delle due tipologie di apprendistato**, spostando l'apprendistato professionalizzante dal capitolo 4 al capitolo 5 e, di converso, trasferire la trattazione dell'apprendistato duale dal capitolo 5 al capitolo 4, ciò che più è necessario per l'implementazione di uno strumento non adeguatamente sfruttato (si contano solo poche migliaia di contratti apprendistato duale attivati ogni anno), è una corretta diffusione delle *best practices* e una sollecitazione delle istituzioni formative ad adoperare con più convinzione con questo strumento. **Un'integrazione reale tra lavoro e formazione, tra teoria e pratica, realizzata attraverso l'apprendistato di primo livello, è anche l'unico modo per rilanciare gli istituti professionali e i percorsi IeFP di competenza regionale, aiutandoli a riscoprire la vocazione originaria al dialogo con le imprese.** Nonostante risultati occupazionali ottimi, entrambi i canali (il primo di durata quinquennale, il secondo di durata triennale o quadriennale) faticano a decollare.

2.1.3. ITS

Sempre nella prospettiva di aumentare (per qualità, innanzitutto, oltre che quantità) il dialogo tra mondo della scuola e mercato del lavoro, non può che salutarsi positivamente la scelta di destinare ingenti quantità di risorse a favore dei percorsi di Istruzione Tecnica Superiore (ITS). Perché un simile investimento non sia sprecato è però necessaria un'operazione di riordino della normativa, attualmente frammentata e frutto di stratificazioni formatesi nel corso degli anni. **È auspicabile in tal senso la redazione di una sorta di Testo Unico che, oltre a comporre a unità il quadro regolatorio, nel rispetto delle competenze regionali, evidenzi sempre più il ruolo di regia che le imprese e gli attori del mercato del lavoro devono rivestire, a partire dal modello di *governance* di ciascuna Fondazione ITS.**
Non è inoltre irragionevole tornare a discutere sull'assegnazione delle competenze direttive ed organizzative dell'istituto: se si vuole enfatizzare il ruolo dell'impresa e, con esso, allontanarsi dal metodo della lezione frontale per incoraggiare un maggiore utilizzo del lavoro quale dispositivo didattico, **è ragionevole la competenza riconosciuta al Ministero dell'Istruzione?** La "scolasticizzazione" di questo canale formativo, così come la sua "universitarizzazione", comporterebbe l'annullamento del potenziale innovativo. Perché non ipotizzare una responsabilità diretta del Ministero del lavoro (come già avviene in materia di Istruzione e Formazione Professionale) o, addirittura, del Ministero dello Sviluppo Economico, per enfatizzare ancora di più il ruolo competitivo degli ITS per le imprese e il sistema Paese?

2.2. Ricerca e impresa

2.2.1. La figura del ricercatore privato/aziendale

Il secondo paragrafo del capitolo 4 è intitolato «Dalla ricerca all'impresa». Il più grande limite di questa sezione appare il mancato riconoscimento della ricerca privata. **L'ordinamento italiano tende a ignorare ogni forma di ricerca che non sia "pubblica", ossia svolta da ricercatori universitari o del sistema nazionale di ricerca attraverso le risorse finanziarie dello Stato**. Eppure, esistono centri studi, fondazioni e dipartimenti di R&S di imprese private che svolgono ricerca di qualità attraverso professionisti non riconosciuti professionalmente, quantomeno in termini legali: non esiste in Italia la categoria

civilistica del "ricercatore", che invece gioverebbe, al pari di operai, impiegati e quadri, di una propria regolamentazione e di un proprio inquadramento. La riconduzione di queste figure nell'alveo dello schema novecentesco riprodotto nel codice civile e nel diritto del lavoro risulta ogni giorno di più una operazione forzata e, in fondo, fittizia.

2.2.2. Percorsi di dottorato in collaborazione con le imprese

Nell'ottica di irrobustire il rapporto tra ricerca e impresa, uno degli obiettivi primari del PNRR, andrebbero altresì incentivati gli strumenti del dottorato industriale e del dottorato in internship con le imprese, cioè quei percorsi di ricerca finanziati dal privato per propri dipendenti o per giovani borsisti. In questa direzione potrebbe elaborarsi un sistema premiale che incoraggi gli Atenei a progettare dottorati di ricerca utili al trasferimento delle conoscenze e alla innovazione delle aziende del territorio, dei centri di formazione delle figure apicali del futuro, oltre che di ricercatori universitari. La strada da percorrere potrebbe essere quella promozionale: **per ogni borsa di studio di dottorato finanziata da un privato, l'Università potrebbe ottenere dal Ministero competente il finanziamento di un ulteriore ed equivalente assegno di dottorato.**

3. A proposito del Capitolo 5 «Politiche per il lavoro»

3.1. Politiche attive del lavoro

Tra le generiche politiche per il lavoro, le politiche attive meritano particolare attenzione.
Gli investimenti in politiche attive sono storicamente inferiori rispetto a quelli in politiche passive, forse anche perché gli stessi addetti ai lavori sovente non sanno come trasformare in azione le tante parole e *slogan* che si spendono sul tema. Le proposte a seguire vogliono evitare ogni astrattismo.

In primis, si intende **mettere in discussione il meccanismo della condizionalità**, per il quale ogni forma di sostegno al reddito debba sempre essere subordinato, in una logica sanzionatoria, all'attivazione del cittadino. Nel rispetto della complessità psicologica che caratterizza l'esperienza del lavoro (e del non lavoro), e, ancor più, prendendo atto dei risultati poco soddisfacenti di un approccio così costruito, varrebbe la pena sperimentare soluzioni premiali che ribaltino questo assunto delle politiche attive nostrane. Si può ipotizzare, ad esempio, che alla persona disoccupata che percepisca un qualsiasi assegno erogato da Stato o Regione sia concesso di cumulare il residuo di quel sostegno con il nuovo stipendio, in caso di ottenimento di un posto di lavoro. Una soluzione di questo genere comporterebbe un notevole risparmio di tempo e risorse oggi dedicate ai comportamenti opportunistici di chi ha caratteristiche che lo rendano collocabile (lato lavoratori) e al contrasto di questi comportamenti (lato pubblica amministrazione). L'incentivazione positiva genererebbe risultati migliori in termini di dati occupazionali e forme di ri-attivazione della persona rispetto al controllo e alla sanzione.

In secundiis, sempre nella prospettiva di accompagnare il cittadino senza velleità punitive, **è opportuno sviluppare percorsi di riqualificazione e accompagnamento al lavoro il più possibile personalizzati** attraverso il coinvolgimento di professionalità e competenze trasversali e interdisciplinari, che possano supportare la persona in ciascuna delle sue dimensioni, qualunque sia il suo *status* professionale. La platea di destinatari delle politiche attive deve infatti essere estesa, oltre la differenziazione tra occupati e disoccupati, nella prospettiva di tutelare le persone lungo la loro traiettoria professionale, a prescindere dalla

condizione contingente. In un certo qual senso si tratta di valorizzare l'intuizione dei *navigator* ben oltre quello che è stato poi il loro utilizzo effettivo.
Nella stessa direzione, è auspicabile che l'esperimento del Fondo Nuove Competenze, introdotto nel maggio 2020, divenga una misura strutturale del mercato del lavoro italiano, per la sua funzione di promozione e finanziamento di percorsi di riqualificazione professionale rivolti ai lavoratori dipendenti.

3.2. Welfare aziendale

Da ultimo, merita un accenno anche il tema del **welfare aziendale**. Canale esiziale per la conciliazione tra vita personale e lavoro, il welfare aziendale è istituto utilizzato da oltre sei milioni di lavoratori. Il numero dei piani di welfare aziendale è cresciuto del 450% dal 2016 ad oggi. Si ritiene che la moderna conciliazione tra vita professionale e vita privata debba realizzarsi non appena attraverso i permessi retribuiti e i congedi (soluzioni che intendono garantire la continuità di reddito anche quando si è lontani dal posto di lavoro), quanto piuttosto mediante strumenti e servizi offerti dalle aziende che consentano di soddisfare le sempre più crescenti esigenze di cura (quindi soluzioni che non comportano l'allontanamento dall'azienda, se non voluto dal *caregiver*). Un PNRR che ambisca a porre le fondamenta di un mercato del lavoro sempre più equo, nel quale il coinvolgimento delle donne sia pieno ed effettivo, non può certamente permettersi di non nominare mai il welfare aziendale.

Emmanuele Massagli
Presidente ADAPT

Per contatti
presidenza@adapt.it
segreteria@adapt.it
tel. 035.249861
fax 035.248239