

# “Nuovi Scenari per le politiche regionali”

## *Area formazione e occupazione per i giovani*



*Nicola Pasini, Marco Gasparotto*

Università degli Studi di Milano  
Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche

20 luglio 2021



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



Regione  
Lombardia

# Lo studio “Nuovi scenari di policy”: contesto, finalità e obiettivi



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO

## Lo studio

La ricerca, commissionata dal Consiglio Regionale della Lombardia, si propone, **complessivamente**, di realizzare quattro studi riguardanti le quattro aree identificate nel Programma Triennale di Controllo e Valutazione 2021-2023 come prioritarie per le attività di valutazione del Consiglio:

**Formazione e occupazione per i giovani**; Povertà ed esclusione sociale; Qualità dell’ambiente; Tutela della salute

## Il contesto

- **Pandemia da Covid-19 e i suoi effetti sulle politiche pubbliche** => la crisi pandemica si sta rivelando un “stress test” per individui, famiglie, imprese e istituzioni e in termini di capacità di resistenza di interi settori di policy.
- **Pandemia come focusing event che porta a ridefinire delle priorità** => la sua natura dannosa, inaspettata e improvvisa forza l’opinione pubblica e i decisori politici a inserire nell’agenda pubblica e istituzionale temi che non necessariamente vi sarebbero entrati o che almeno non lo avrebbero fatto con la stessa forza, la stessa visibilità e la stessa rapidità
- **Apertura di nuovi scenari di policy**, che richiederanno alla politica europea, nazionale e **regionale - per le competenze di cui dispone** - uno sforzo di creatività sinergica per orientare i diversi ambiti di *policy*, tra cui quelli riguardanti la formazione e l’occupazione giovanile, verso direzioni di cambiamento che tengano conto dell’impatto e delle conseguenze della crisi pandemica

## Le finalità dello studio

- (i) fornire **spunti di riflessione ai legislatori e agli amministratori della Regione per future azioni e per alimentare il dibattito pubblico**
- (ii) contribuire a **orientare le scelte per definire le attività di valutazione da programmare nel periodo 2021-2023**

# Presentazione

*Il Rapporto ha lo scopo di analizzare gli effetti sulla politica pubblica relativa alla **formazione e occupazione giovanile** in Lombardia a partire dalla Pandemia Covid-19.*

## **Domanda di partenza:**

*I diversi attori agenti nella policy sono in grado di ri-orientare le politiche formative e occupazionali verso le direzioni di cambiamento?*

## *Struttura del Rapporto.*

- **Parte prima: scenari internazionali e nazionali.**
- **Parte seconda: il caso della regione Lombardia.**



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



# La politica europea di fronte alla pandemia

- **Strumenti per la ripresa:**

1. Next Generation Eu (750 miliardi): piano europeo per la ripresa, risorse destinate principalmente a finanziare programmi nazionali di ripresa e resilienza (PNRR);
2. Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027: 1074 miliardi per conseguire le priorità politiche comunitarie.

- **Linea politica:**

1. duplice transizione, verde e digitale;
2. agenda per le competenze;
3. riforma dell'Istruzione e formazione professionale (IFP).



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO

# Dentro la policy: effetto pandemia nel contesto nazionale

## Occupazione giovanile.

- L'emergenza sanitaria ha colpito in maniera più marcata le componenti più vulnerabili del mercato del lavoro, tra i quali i giovani. Calo di oltre il 50% degli occupati a novembre 2020 rispetto allo stesso mese nel 2019. Pandemia ha acuito distanza intergenerazionale, colpendo maggiormente gli under 35 rispetto a classi di età più adulte.

## Istruzione e formazione

- Didattica a distanza elemento di rottura e criticità:
  1. nuove diseguaglianze e abbandono scolastico;
  2. ritardo metodologico e incertezza sull'apprendimento.



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



## Contesto nazionale: alcune criticità pre-pandemia.

- **La transizione difficile: livelli di istruzione e inserimento lavorativo**
- **Bassa convergenza tra i fabbisogni del mercato del lavoro e le competenze formate dal sistema di istruzione e formazione.**
- **Il fenomeno dei Neet (giovani che non studiano e non lavorano).**
- **Istruzione terziaria e Istruzione Tecnica superiore: ritardi e prospettive.**



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



# Politiche comunitarie e livello nazionale: il PNRR

- **Struttura del PNRR:**
  1. **sei Missioni, suddivise in sedici componenti;**
  2. **tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale);**
  3. **tre priorità trasversali: pari opportunità generazionali, di genere e territoriali;**
  4. **quadro di riforme.**



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



# I giovani nel PNRR

- **I giovani** una delle tre **priorità trasversali**.
- **Priorità trasversali** rappresentano finalità perseguite e presenti in tutte e sei le Missioni e rilevante unità di misura in termini di valutazione dell'impatto di politiche pubbliche e progetti sulle tre specifiche aree individuate.
- **Missione n. 4** «Istruzione e ricerca» e **Missione n. 5** «Politiche per il lavoro» sono quelle che maggiormente prevedono **interventi diretti alla platea dei giovani** in termini di **istruzione, formazione e occupazione**.



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



Regione  
Lombardia

# Contesto lombardo: occupazione giovanile

- **La pandemia ha acuito criticità pregresse incontrate dai giovani nel mercato del lavoro.**
- **Giovani, bassi titoli di studio, contratti a tempo determinato e parziale tra i più penalizzati.**
- **Torna a crescere il fenomeno dei Neet: nella fascia di età 15-29 anni dal 14,8% nel 2019 al 17,4% del 2020, valore più alto dal 2015.**

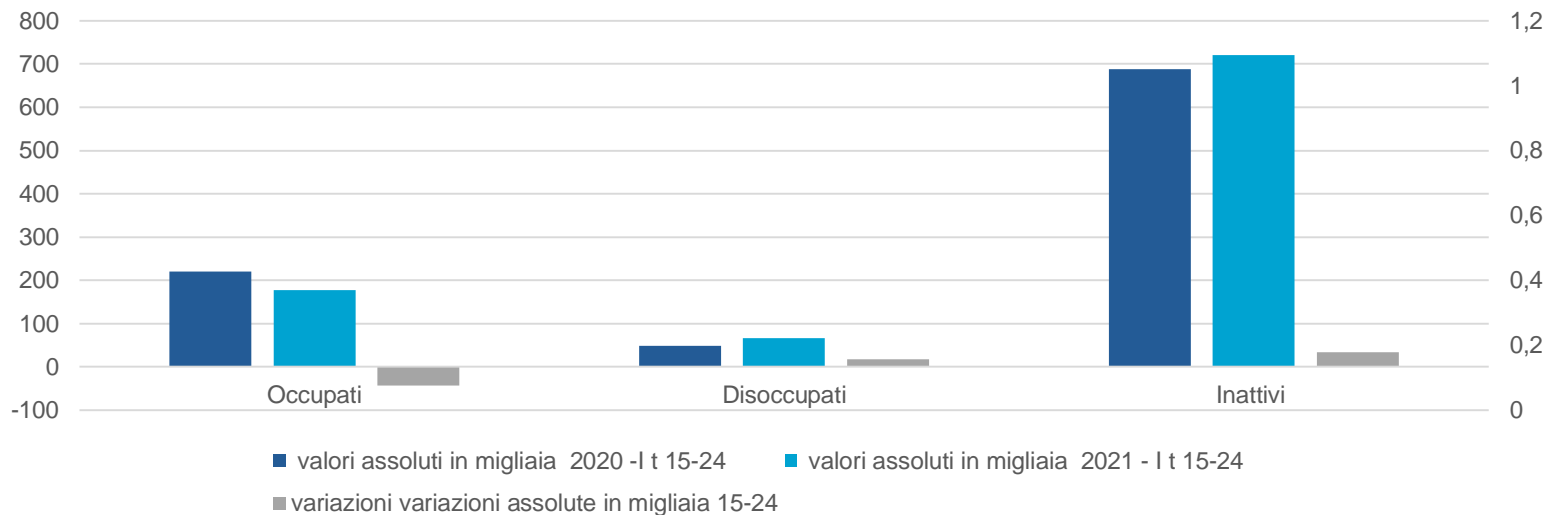


UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



# Contesto lombardo: occupazione giovanile

## Occupati, disoccupati e inattivi 15-24 anni. I trimestre 2020 - I trimestre 2021

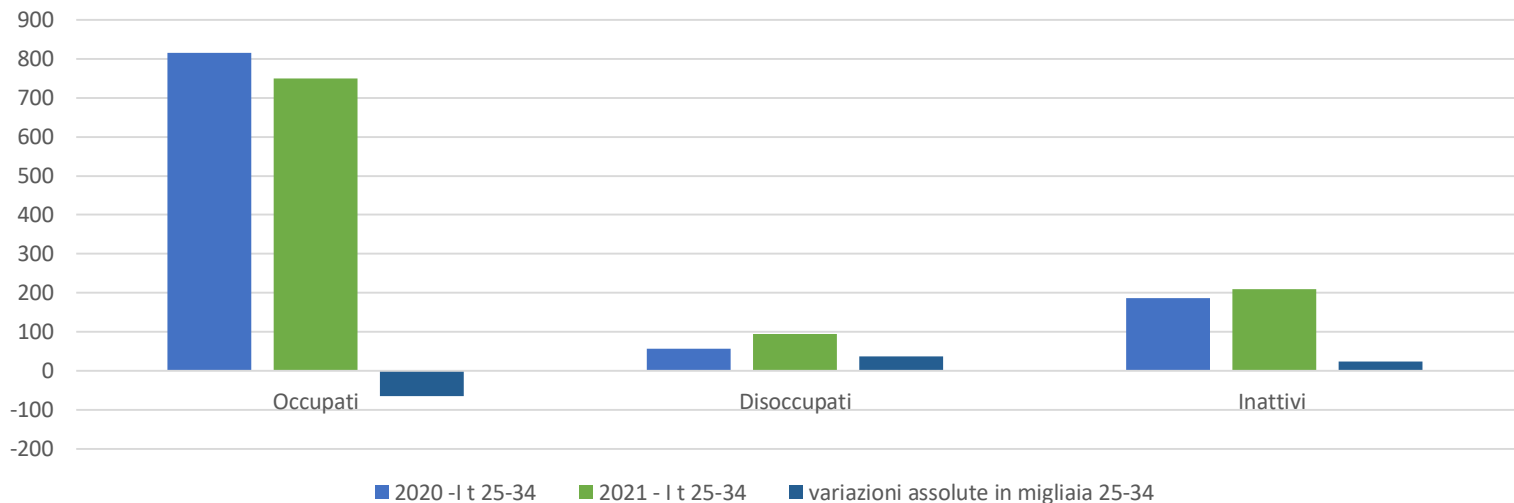


UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



# Contesto lombardo: occupazione giovanile

Occupati, disoccupati e inattivi 25-34 anni.  
I trimestre 2020 - I trimestre 2021.



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



Regione  
Lombardia

# Regione Lombardia: misure di sistema e misure introdotte durante la pandemia

AREA	MISURE DI SISTEMA	MISURE INTRODOTTE DURANTE LA PANDEMIA
Istruzione e formazione	<p><b>Programmazione del sistema regionale</b>  <b>Dote scuola</b> per l'anno scolastico e formativo 2020-2021 (Delibera 4644 del 03/05/2021)</p> <p><b>Programmazione del sistema leFP</b> A.F. 2021-2022 (Delibera 4397 del 10/03/2021)</p> <p><b>Programmazione regionale del sistema di Alta formazione tecnica e professionale</b> per le annualità formative 2020-2021 2021-2022 (Delibera 3062 del 20/04/2020); percorsi IFTS e ITS.</p>	<p><b>Voucher adolescenti.</b> Circolare regionale n. 4 del 10/03/2020.</p> <p><b>Emergenza epidemiologica e svolgimento dei percorsi regionali leFP, IFTS, ITS E Apprendistato</b> (Decreto N. 2991 del 06/03/2020).</p> <p><b>Indicazioni regionali per la conclusione dell'anno formativo 2019-2020</b> (Delibera n. 3063 del 20/04/2020).</p> <p><b>Disposizioni straordinarie applicative e integrative alla disciplina regionale in materia di esami conclusivi dei percorsi di istruzione e formazione professionali</b>, necessarie per lo svolgimento degli esami di qualifica e diploma per l'anno formativo 2019/2020 (Decreto n. 5560 del 08/05/2020).</p> <p><b>Indicazioni regionali per l'ordinato avvio dell'anno scolastico e formativo 2020-2021</b> (Delibera n. 3390 del 20/07/2020).</p>
	<p>Approvazione delle linee guida per la realizzazione dell'iniziativa "<b>Lombardia Plus</b>" (Delibera 855 del 26/11/2018).</p>	<p><b>Linee guida. Documento Avvio attività scolastiche e servizi educativi dell'infanzia – gestione di casi e focolai di Covid-19.</b> (Nota prot. 31152 del 14/09/2020 + Documento + modulistica).</p> <p><b>Didattica a distanza</b> (Ordinanza n. 623 del 21/10/2020).</p> <p><b>Esami di Qualifica e Diploma professionale conclusivi dei percorsi di leFP per l'anno formativo 2020/21, disposizioni straordinarie in relazione all'emergenza sanitaria.</b> (Delibera n. 4313 del 30 marzo 2021).</p>
Occupazione	<p><b>Garanzia Giovani – Fase II</b> (Decreto Direzione Generale 19738 del 24/12/2018).                      Interventi specifici:</p>	<p><b>Emergenza Covid-19. Determinazioni relative all'avviso per l'attuazione della Garanzia Giovani Fase 2 in Lombardia</b>                      (D.D.U.O. 3773 del 25/03/2020)</p>
	<p><b>Auto-imprenditorialità</b> in ambito culturale e ricreativo e riutilizzo di spazi pubblici (Delibera 7781 del 17/01/2018).</p>	

# Le risposte del sistema formativo lombardo di fronte alla pandemia

La risposta del sistema formativo lombardo si è caratterizza con interventi di tipo gestionale, nel segno della flessibilità e sostegno, proroga e rimodulazione.

- **Flessibilità organizzativa.**
- **Sostegno economico agli operatori erogatori dell'offerta.**
- **Sostegno economico ai Comuni per i servizi di integrazione scolastica.**
- **Sostegno economico alle famiglie nell'acquisto strumentazione didattica.**
- **Inserimento di attività didattiche conformi al distanziamento anche per l'apprendimento pratico e sul lavoro.**



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



Regione  
Lombardia

# Le misure e l'offerta del sistema di Istruzione e Formazione Professionale lombardo

- **Dote scuola:** suddivisa in quattro linee di intervento (buono scuola, sostegno disabili, materiale didattico e Merito), misura a sostegno dell'offerta e tesa a favorire la libertà di scelta delle famiglie.
- **Il sistema di Istruzione e formazione professionale e le quattro linee di intervento:**
  1. **Percorsi leFP (qualifica e diploma professionale, lfts e lts)**
  2. **Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e formativa**
  3. **Esperienze curricolari ed extracurricolari**
  4. **Apprendistato di I° livello**

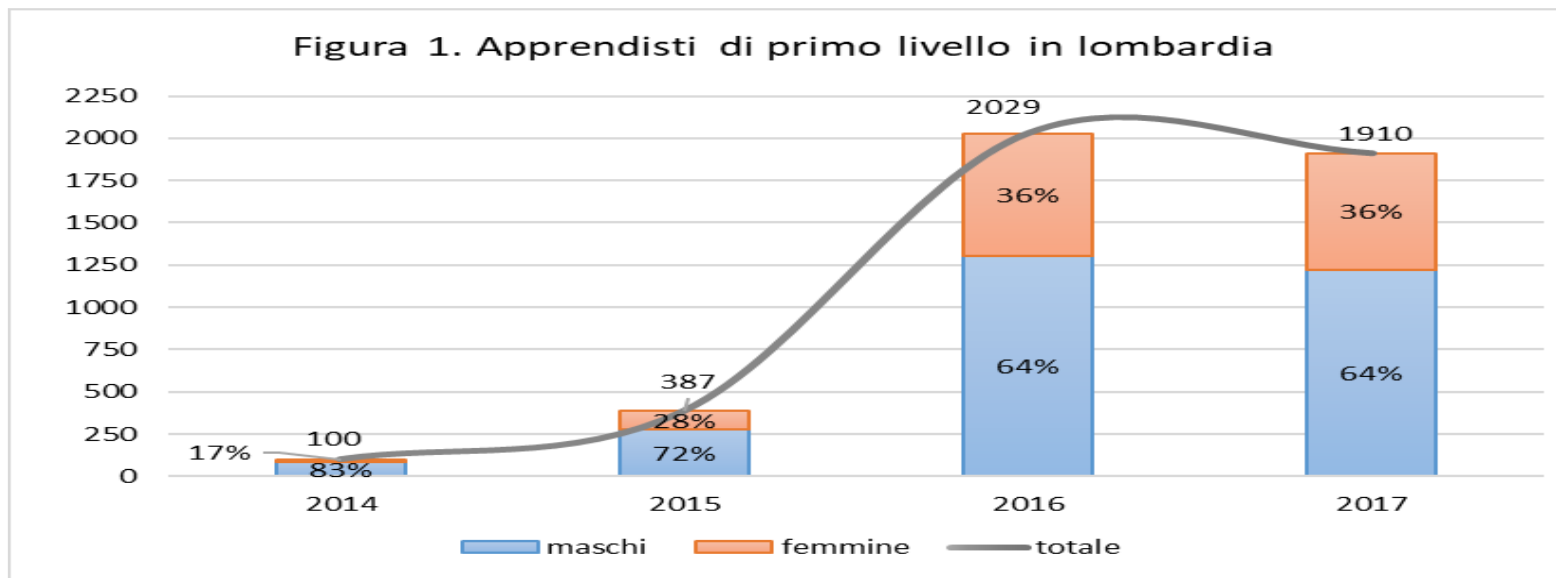


UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



# Apprendistato e sistema duale

L'apprendistato di I° livello: conseguire un titolo di studio mentre si lavora. Insieme all'alternanza rafforzata scuola-lavoro e all'impresa simulata, una delle modalità di apprendimento del sistema duale.



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



Regione  
Lombardia

# Impatto dell'apprendistato sugli esiti occupazionali dei giovani

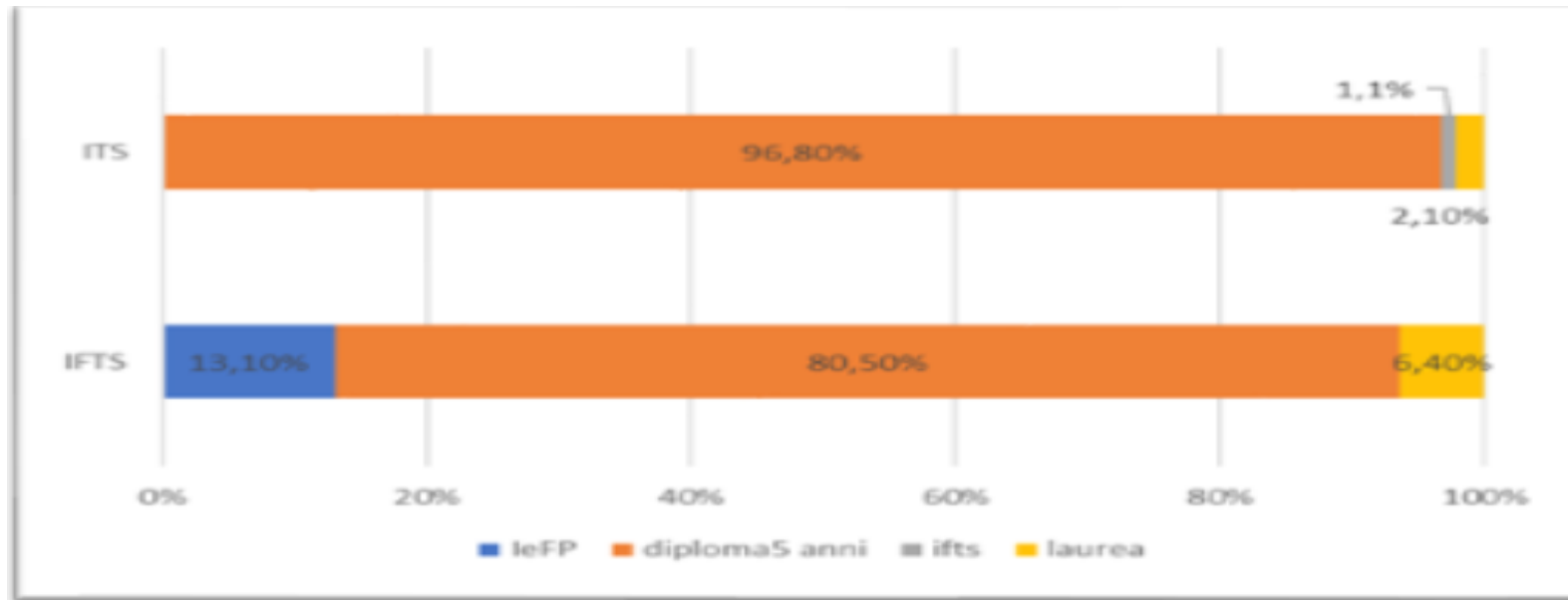
Tabella 1. Impatto dell'apprendistato sugli esiti occupazionali dei giovani (percentuali)

Effetto della riforma sugli esiti occupazionali	Occupazione post-riforma a 12 mesi	63,03-	
	Occupazione pre-riforma a 12 mesi	52,68	
	<b>Variazione occupazione imputabile a riforma:</b>	<b>10,35</b>	
Il confronto con l'alternanza rafforzata al IV anno	Occupazione a giugno 2019 apprendisti	76,7	
	Occupazione a giugno 2019 alternanza rafforzata	60,4	
	<b>Variazione occupazione imputabile a apprendistato:</b>	<b>16,3</b>	
		<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>
	Occupazione a giugno 2019 apprendisti	78,2	74,9
	Occupazione a giugno 2019 alternanza rafforzata	64,5	55,1
	<b>Variazione occupazione imputabile a apprendistato:</b>	<b>13,7</b>	<b>19,8</b>
	<i>Nati all'estero</i>	<i>Nati in Italia</i>	
Occupazione a giugno 2019 apprendisti	73,5	77,2	
Occupazione a giugno 2019 alternanza rafforzata	64,3	59,8	
<b>Variazione occupazione imputabile a apprendistato:</b>	<b>9,2</b>	<b>17,4</b>	



## La filiera professionalizzante: Ifts e Its

Il bacino di utenza per entrambi i percorsi è costituito in larga misura da giovani provenienti dall'istruzione tecnica secondaria superiore.



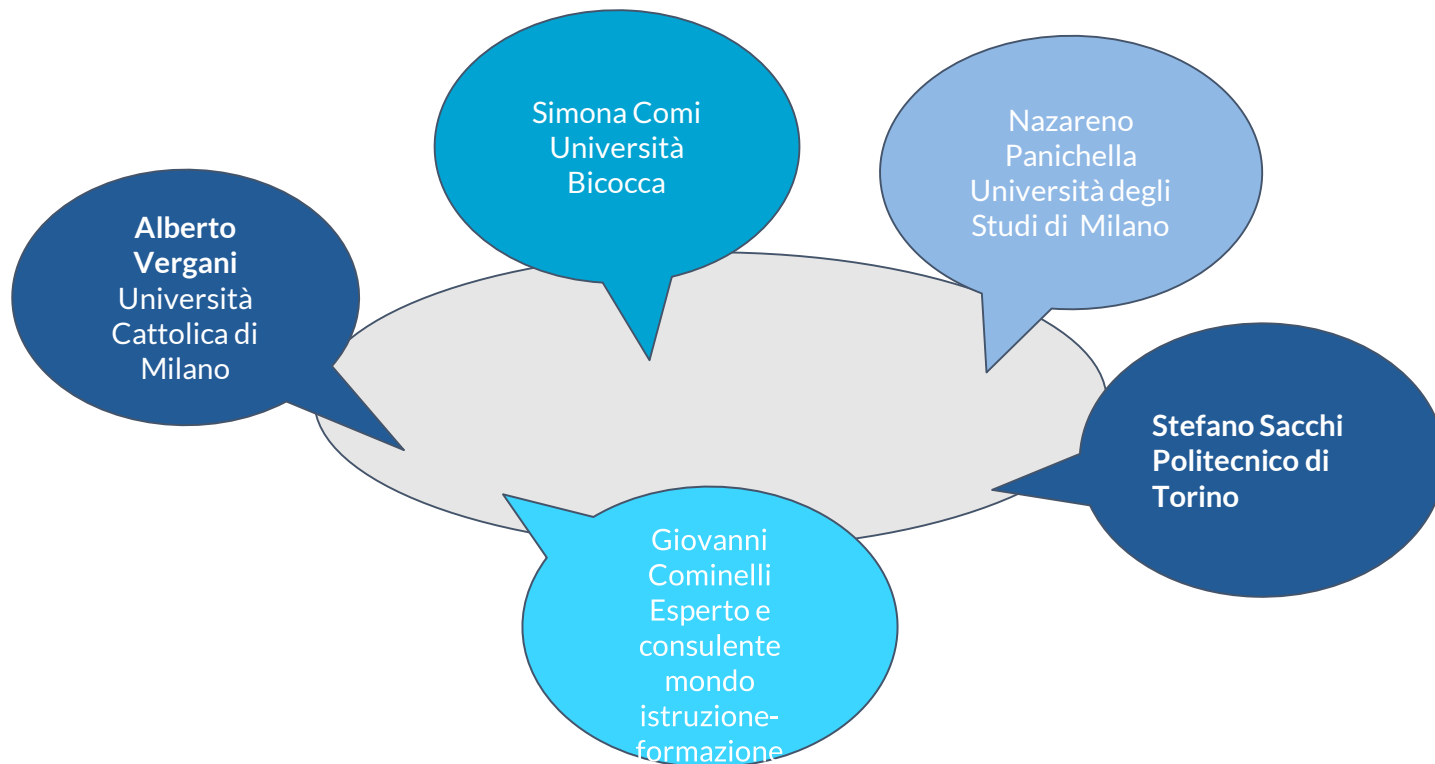
UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO

# Politiche attive per il lavoro: Garanzia Giovani e la specificità della proposta lombarda

Garanzia Giovani della Lombardia si caratterizza per alcune proprie specificità e unicità all'interno del panorama nazionale, che sono espressione di un approccio preventivo rispetto al fenomeno dei Neet. Due distinti avvisi e quattro linee di intervento: multimisura, formazione rafforzata, dispersione scolastica e servizio civile regionale.



# Confronto con gli esperti



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



## Cambiamenti innescati nella policy: criticità e discontinuità di sistema

- Lavoro da remoto e distanziamento sociale quadro di nuova normalità
- Aree e gruppi sociali più colpiti dalla pandemia per grado di esposizione e capacità di risposta: individuare aree e gruppi marginali e centrali.
- Sistema di istruzione e formazione italiano fortemente dualistico: formazione professionale/tecnica e apprendistato non concepiti come canali formativi qualificanti.
- Frammentazione del sistema e delle politiche che impedisce di uscire dalla sola fase gestionale.
- Imprese scarsamente coinvolte nell'elaborazione dell'offerta formativa.
- Quota del 5% per l'apprendistato ne limita potenziale dello strumento.
- Impreparazione a offrire una modalità di apprendimento, valutazione e certificazione basata sulle competenze.



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



## Punti di attenzione

- Monitoraggio e studio dell'evoluzione dei settori lavorativi
- Grado di coinvolgimento delle imprese, anche in un'ottica di responsabilità sociale, nel sistema formativo.
- Mismatch di competenze richieste dal mercato del lavoro e competenze e profili formativi in uscita dai percorsi.
- Ragionare in termini di espansione educativa e focalizzare l'attenzione nel passaggio tra la scuola media e secondaria di secondo grado fase delicata nella quale si origina il fenomeno dei Neet e si possono cristallizzare le differenze sociali.



## Orientamenti per il futuro

- Politiche attive per il lavoro capaci di favorire l'auto-imprenditorialità e di accompagnare i giovani lavoratori nell'apprendimento delle competenze lavorative.
- Maggiore coinvolgimento delle imprese nel sistema formativo in fase di programmazione e progettazione: modello di governance degli Its punto di riferimento.
- Accelerazione verso all'apprendimento per competenze, e sua valutazione e certificazione, al fine di favorire l'incontro tra competenze richieste dal mercato e competenze formate.
- Attività di orientamento di assoluta importanza. Fondamentale creare un'offerta formativa diffusa, coordinata e percepibile sul territorio, e formare il profilo degli orientatori.



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



# Facciamo una sintesi

Tenendo conto che ...

...le politiche pubbliche riguardanti la formazione e l'occupazione giovanile sono animate da molteplici attori e fruitori, competenze e interessi, per loro natura fortemente connessi e interagenti con il territorio di incidenza.

...lo shock esogeno causato dall'evento pandemico, oltre all'evoluzione del quadro occupazionale, porta a mettere al centro dell'attenzione:

- dispersione scolastica e fenomeno dei Neet
- competenze formate e fabbisogno del mercato del lavoro
- livello degli apprendimenti e inserimento lavorativo
- istruzione terziaria e istruzione tecnica superiore.



**Figura 1.** *Priorità valutative e stato delle politiche tra valutazione retrospettiva e valutazione prospettica*

		Guardando al passato (valutazione retrospettiva) <b>Efficacia della policy</b>	
		<i>alta</i>	<i>bassa</i>
Guardando al futuro (valutazione prospettica) <b>Stabilità del disegno della policy</b>	<i>alta</i>	1 Politiche consolidate	2 Politiche da consolidare
	<i>bassa</i>	3 Politiche da verificare	4 Politiche da aggiornare