

Il sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale

L'avvio di una sperimentazione nazionale

EUGENIO GOTTI e ROBERTA PIANO¹

Per rendere più stringente il rapporto tra formazione e lavoro, la riforma del mercato del Lavoro (c.d. Jobs Act) ha introdotto una diversa disciplina dell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e dell'apprendistato di alta formazione e di ricerca, con la costruzione di un sistema duale per il conseguimento di un titolo di studio o di una qualificazione professionale. Lo scopo è quello di promuovere l'occupazione dei più giovani attraverso il ricorso a questa forma contrattuale particolarmente qualificante, con un'importante componente di formazione pratica, riconoscendo un ruolo di "scambio" tra retribuzione e formazione rendendo più sostenibile per le imprese l'attivazione di contratti di apprendistato. Il presente contributo si pone l'obiettivo di fornire un quadro evolutivo delle condizioni che hanno reso possibile l'avvio di un progetto sperimentale a livello nazionale per la costruzione di un sistema duale all'interno dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), a partire dall'analisi normativa, con uno sguardo critico sulle criticità ma soprattutto sulle opportunità offerte dalla sperimentazione per i prossimi due anni.

The reform of the Labour Market (Jobs Act) introduced a different discipline of apprenticeship, the so called dual system, for the accomplishment of an education and vocational qualification, a higher education degree or a professional qualification.

The objective of the reform is thus to enable young people to achieve different education qualifications at upper secondary, post-secondary and tertiary levels through an organic integration between training and work.

One of the main innovations is the introduction of a greater balance between wage and training, as in most European countries, making the implementation of apprenticeships more sustainable for enterprises despite a significant amount of training hours.

This framework delineates the new national experimentation, defined through an agreement between the State and the Regions, that promotes the introduction of apprenticeship programmes by VET providers.

The present article aims to explain the general background that characterizes the beginning of the national experimental project through an analysis of the institutional and regulatory framework and a discussion about positive changes and critical challenges.

¹ Esperti di politiche dell'Istruzione e Formazione Professionale.

1. Il sistema duale: integrazione tra sistema educativo e mondo del lavoro, un cambio di paradigma

L'European Job survey del 2014 rivela che gli studenti coinvolti nel *Work Based Learning* (WBL) non solo sono più facilmente collocabili nel mercato del lavoro, ma trovano anche un'occupazione di maggiore qualità. Solo questo dato dovrebbe far riconsiderare l'approccio sequenziale dell'istruzione e formazione in Italia, in cui per molti anni si è ritenuto che solo dopo aver completato il percorso scolastico con l'acquisizione di un titolo, ci si potesse affacciare al mercato del lavoro per cercare un'occupazione. La crisi economica ha messo in evidenza come i Paesi che meglio hanno reagito all'onda d'urto dell'aumento della disoccupazione, sono stati quei Paesi con un solido sistema di *Vocational Educational Training* (VET). L'esempio tipico è quello della Germania che, anche attraverso la costruzione di un sistema duale basato sull'apprendistato, ha il tasso di disoccupazione più basso in Europa². A partire da queste evidenze, anche in Italia si è deciso di puntare alla costruzione di un sistema di integrazione tra scuola e lavoro, investendo sul contratto di apprendistato finalizzato al conseguimento di un titolo con il triplice obiettivo di contrastare la dispersione scolastica e incrementare il valore dell'apprendimento e, di conseguenza, anche quello dell'occupabilità agendo anche sul fronte dell'elevato *mismatch* tra le competenze possedute dagli studenti all'uscita dei percorsi scolastici e quelle richieste dal mercato del lavoro.

Nel nostro Paese, non solo non si è provveduto alla costruzione sistematica di un modello di apprendimento duale, ma anche il ricorso ai contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e per l'alta formazione è stato molto limitato³ per ragioni di carattere culturale ma anche di convenienza economica da parte delle imprese.

La riforma del mercato del lavoro, che ha previsto anche una revisione delle forme contrattuali, riscrive la disciplina del contratto di apprendistato con l'obiettivo da un lato di semplificarne il quadro normativo e dall'altro di incentivarne l'utilizzo. Ciò, al fine di rafforzare gli strumenti deputati a contrastare la disoccupazione giovanile; di ricomporre il distacco tra scuola e lavoro così come risulta dalle statistiche europee; di rafforzare le competenze tecnico - professionali creando percorsi tesi al conseguimento di titoli che dall'uscita delle medie inferiori possano portare fino alla formazione terziaria; di introdurre una metodologia di apprendimento 'on the job'.

² Cfr. M. DELFINO, *Giovani e formazione nelle normative europee: l'apprendistato*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 90/2012.

³ Nell'anno 2013, la somma degli iscritti alle attività formative per l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e per l'alta formazione è pari a 3.884, pari al 2,7% del totale degli apprendisti in formazione.

L'intervento normativo ha riguardato in particolare la valorizzazione delle due tipologie legate ai percorsi educativi, dando maggiore spessore all'integrazione tra formazione e lavoro e alla necessità di acquisire competenze nell'impresa, non solo presso l'ente formativo.

2. La modifica alla nuova disciplina dell'apprendistato e il tentativo di costruire una filiera della formazione in apprendistato

Il Testo Unico del 2011 (D.lgs. 167/2011) ha rappresentato certamente un punto di approdo rispetto ai vari tentativi di codificazione di questa tipologia contrattuale⁴ non ancora sufficiente perché questo contratto avesse l'*appeal* desiderato per essere utilizzato come principale canale di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

Il Capo V del D.lgs. 81/2015 (artt. 41 – 47) ha abrogato il Testo Unico sull'apprendistato e ha introdotto una nuova disciplina che mira a coniugare la formazione sul lavoro effettuata in azienda con il percorso di studio svolto presso le istituzioni scolastiche e formative, mantenendo l'impostazione del Testo Unico del 2011 con una disciplina generale (artt. 42) e discipline specifiche per le tre tipologie individuate: l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (art. 43), l'apprendistato professionalizzante (art. 44), l'apprendistato per l'alta formazione e ricerca (art. 45).

La nuova disciplina del D.lgs. 81/2015 pone le premesse per consentire lo sviluppo di contratti di apprendistato di I e III livello, grazie alla definitiva costruzione di un sistema duale alternativo a quello scolastico e alla significativa riduzione del costo per il datore di lavoro.

Inoltre, la nuova disciplina consente più chiaramente il conseguimento in apprendistato di tutti i titoli dell'istruzione e formazione, anche del livello terziario, validi uniformemente in ogni Regione, con standard formativi fissati a livello nazionale.

Il nuovo apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore risulta riformato anche nel nome. La sua diversa definizione di "apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore" (art. 41,

⁴ Codificata nel 1942, e riarticolata nel 1955, è rientrata nelle riforme del mercato del lavoro: Legge n. 196 del 1997, Legge n. 30 del 2003 e decreto delegato n. 276/2003 del 2003.

lett. a), comporta anche una diversa disciplina dei titoli conseguibili. Confluiscono nella nuova tipologia tutti i percorsi di secondo ciclo: oltre alla IeFP anche i diplomi di istruzione, fino alla “specializzazione tecnica superiore” (c.d. IFTS) entrambi precedentemente ricompresi (dall’art. 5 del Testo Unico abrogato) nell’apprendistato di “alta formazione e ricerca” (ora disciplinato dall’art. 45 del D.lgs. 81/2015).

Possono essere assunti con questa tipologia contrattuale, in tutti i settori di attività, i giovani che hanno compiuto i 15 anni di età e fino al compimento dei 25. La durata del contratto è determinata in considerazione della qualifica o del diploma da conseguire e non può in ogni caso essere inferiore a sei mesi e superiore a tre anni o a quattro anni nel caso di diploma professionale quadriennale.

Raggiunta la qualificazione, i datori di lavoro potranno prorogare fino ad un anno il contratto di apprendistato dei giovani qualificati e diplomati, per il consolidamento e l’acquisizione di ulteriori competenze tecnico-professionali e specialistiche, utili anche ai fini dell’acquisizione del certificato di specializzazione tecnica superiore o del diploma di maturità professionale all’esito del corso annuale integrativo di cui all’articolo 15, comma 6, del Decreto legislativo n. 226 del 2006.

Il contratto di apprendistato può essere prorogato fino ad un anno anche nel caso in cui l’apprendista non abbia conseguito la qualifica, il diploma, il certificato di specializzazione tecnica superiore o il diploma di maturità professionale all’esito del corso annuale integrativo.

È inoltre possibile trasformare questa tipologia in apprendistato professionalizzante, dopo il conseguimento della qualifica o del diploma, purché la somma dei due periodi di apprendistato non superi il termine massimo fissato dagli accordi interconfederali o dai contratti collettivi nazionali che li disciplineranno nel rispetto dei principi stabiliti dallo stesso decreto.

I periodi di formazione interna ed esterna dovranno essere articolati secondo le esigenze formative e professionali dell’impresa e le competenze tecniche e professionali correlate agli apprendimenti ordinamentali che possono essere acquisiti in impresa e comunque entro il limite massimo di durata della formazione esterna, da svolgersi presso l’istituzione formativa cui è iscritto lo studente. Il D.lgs. 81/2015 fissa il limite massimo della formazione esterna all’impresa, nella misura del 60% per gli studenti del secondo anno dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale. Questa quota si riduce al 50% per gli iscritti al terzo e quarto anno dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale e per l’anno successivo finalizzato al conseguimento del certificato di specializzazione tecnica. Il DM 12 ottobre 2015, con cui sono stati fissati gli standard formativi dei contratti di apprendistato ha specificato che in ogni caso, la formazione interna deve essere pari alla differenza tra le ore del percorso formativo ordinamentale e le ore di formazione esterna che non può superare le percentuali massime in-

dividuate dal decreto: 70% per il secondo anno di istruzione, 65% per il terzo, quarto e quinto anno di istruzione e per l'anno integrativo di IeFP finalizzato al conseguimento del diploma, 60% per il primo e secondo anno di IeFP e per l'Istruzione Superiore di livello universitario, 50% per il terzo e quarto anno IeFP e per il certificato di IFTS.

Il datore di lavoro che intende assumere un apprendista è tenuto a sottoscrivere con l'istituzione formativa un protocollo che stabilisce il contenuto e la durata degli obblighi formativi secondo lo schema definito con il predetto decreto ministeriale.

Oltre al protocollo, vengono allegati al DM anche lo schema di Piano formativo individuale e il dossier individuale dell'apprendista, utilizzato in diverse esperienze regionali.

Il piano formativo individuale è parte integrante del contratto di apprendistato e rappresenta il documento centrale nella programmazione del percorso dell'apprendista. Predisposto dall'istituzione formativa con il coinvolgimento del datore di lavoro, il piano formativo individuale rappresenta lo strumento attraverso cui azienda e istituzione formativa dovranno definire fondamentali aspetti relativi alla formazione dell'apprendista: competenze obiettivo, titoli da conseguire, durata della formazione, orario di lavoro, competenze acquisite, criteri e modalità di valutazione, eventuali azioni di recupero. I suoi contenuti minimi, riportati in forma schematica nell'allegato 1-a al DM del 12 ottobre, possono essere suscettibili di integrazioni e modulazioni da parte dell'istituzione formativa e del datore di lavoro, in funzione di specifiche esigenze volte a migliorare l'efficacia e la sostenibilità degli interventi programmati, e comunque nel rispetto delle normative e degli ordinamenti vigenti a livello nazionale e regionale. Il piano formativo è rimodulabile durante il periodo di apprendistato, a meno che non si intenda modificare la qualificazione da acquisire al termine del percorso. In tal caso, per espressa previsione contenuta nel DM, il Piano formativo non può essere modificato rendendosi così necessaria la sottoscrizione di un nuovo contratto di apprendistato.

Ai sensi del predetto DM del 12 ottobre, l'impresa che intende assumere un apprendista deve dimostrare di avere capacità strutturali, ossia spazi per consentire lo svolgimento della formazione interna e in caso di studenti con disabilità, il superamento o abbattimento delle barriere architettoniche; capacità tecniche, ossia una disponibilità strumentale per lo svolgimento della formazione interna, in regola con le norme vigenti in materia di verifica e collaudo tecnico, anche reperita all'esterno dell'unità produttiva; capacità formative, garantendo la disponibilità di uno o più tutor aziendali.

Fermo restando il limite minimo di sei mesi, fissato dalla disciplina generale, viene declinata la durata massima dei contratti in riferimento ai titoli da acqui-

sire: tre anni per il conseguimento della qualifica di Istruzione e Formazione Professionale; quattro anni per il conseguimento del diploma di Istruzione e Formazione Professionale; quattro anni per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore; due anni per la frequenza del corso annuale integrativo per l'ammissione all'esame di Stato; un anno per il conseguimento del diploma di Istruzione e Formazione Professionale per chi già in possesso della qualifica professionale; un anno per il conseguimento del certificato di specializzazione tecnica superiore.

Per promuovere il successo formativo degli apprendisti, favorendo il raccordo didattico e organizzativo tra l'istituzione formativa e l'impresa, finalizzato ad una vera e propria coprogettazione tra istituzione formativa e azienda, viene prevista la presenza di due tutor che collaborano alla compilazione del dossier individuale dell'apprendista e garantiscono l'attestazione delle attività svolte e delle competenze acquisite dall'apprendista al termine del periodo di apprendistato, anche in caso di risoluzione anticipata: il tutor aziendale e il tutor formativo che assiste l'apprendista nel rapporto con l'istituzione formativa, monitorano l'andamento del percorso e intervengono nella valutazione iniziale, intermedia e finale del periodo di apprendistato. I nominativi di entrambi i tutor devono essere inseriti nel Piano Formativo individuale.

Agli apprendisti è garantito il diritto alla validazione delle competenze anche nei casi di abbandono o risoluzione anticipata del contratto, purché svolgano un periodo di lavoro minimo di tre mesi e frequentino almeno i tre quarti sia della formazione interna che della formazione esterna stabilite dal Piano Formativo individuale.

Nei successivi sei mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore del DM 12 ottobre 2015, le Regioni dovranno adeguare le proprie discipline. In assenza, trova applicazione la regolamentazione nazionale fissata dal predetto DM del 12 ottobre.

2.1 Elementi che rendono il nuovo apprendistato migliorativo per le aziende

a. Un costo azienda sostenibile

Le modifiche introdotte dal D.lgs. 81/2015 consentono un significativo abbassamento degli oneri a carico dell'azienda, non più limitato a quelli di decontribuzione, ma finalmente con un maggiore scambio tra investimento in formazione dell'azienda e retribuzione dell'apprendista. Infatti, oltre al sottoinquadramento di due livelli o alla possibilità di stabilire la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale e proporzionata all'anzianità di servizio, il D.lgs. 81/2015 prevede

l'esonero retributivo per le ore di formazione svolte all'interno dell'istituzione formativa (art. 43, c. 7) e una retribuzione pari al 10% di quella che sarebbe dovuta all'apprendista per le ore di formazione a carico del datore di lavoro.

Con riferimento ai benefici contributivi, per le aziende fino a 9 dipendenti viene riconosciuto uno sgravio contributivo del 100% per i primi 3 anni di contratto. Per gli anni successivi al terzo la contribuzione è pari al 10%, come per tutti gli altri contratti di lavoro di apprendistato.

In caso di trasformazione del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, l'agevolazione contributiva del 10% viene riconosciuta per i 12 mesi successivi.

Tali novità portano il costo azienda a circa il 40% di quello di un lavoratore qualificato, rendendo sostenibile un contratto con elevato investimento formativo.

Infine, per le assunzioni in apprendistato, vengono previsti una serie di incentivi di carattere fiscale e contributivo (cfr. di seguito "ulteriori incentivi per le assunzioni fino al 31 dicembre 2016").

b. Una disciplina più chiara e semplificata

Diverse sono le novità positive in termini di semplificazione.

La nuova disciplina sancisce in maniera chiara che la formazione interna all'azienda e quella esterna devono necessariamente integrarsi per il raggiungimento del monte orario massimo del percorso formativo e introduce alcuni elementi di uniformità sul territorio nazionale, dati dalla fissazione di standard formativi e dalla predisposizione di schemi di documenti da allegare al contratto di apprendistato validi per tutti (si pensi, ad esempio, alla standardizzazione del PFI).

Semplificata è anche la disciplina del recesso durante il periodo di apprendistato, per cui si prevede anche per il periodo di apprendistato l'applicazione delle sanzioni previste dalla normativa vigente per il "licenziamento illegittimo" (art. 42, c. 3)⁵. Quindi, anche per il contratto di apprendistato troverà applicazione la tutela risarcitoria introdotta dal c.d. "contratto a tutele crescenti"⁶.

Sempre in tema di recesso, viene anche espressamente specificato che costituisce giustificato motivo di licenziamento anche "il mancato raggiungimento de-

⁵ A differenza della prima versione dello schema di decreto che, di contro, richiamava le sanzioni previste per il "licenziamento ingiustificato" (in linea con l'art. 2, lett. l) del T.U. abrogato, il quale vietava alle parti di recedere, durante il periodo di formazione, in assenza di giusta causa o di un giustificato motivo.

⁶ D.lgs. n. 23/2015 recante "Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della Legge 10 dicembre 2014" che ha differenziato il regime sanzionatorio delle ipotesi di licenziamento discriminatorio, nullo e intimato in forma orale (art. 2), da quello per giustificato motivo oggettivo, soggettivo o giusta causa (art. 3) da quello affetto da vizi formali e procedurali (art. 4).

gli obiettivi formativi come attestato dall'istituzione formativa" (art. 42, c. 3).

Infine, per l'apprendistato duale non si applica la previsione della riforma Fornero dell'obbligo di aver stabilizzato a tempo indeterminato nei 36 mesi precedenti almeno il 20 per cento degli apprendisti assunti, prima di poter procedere all'assunzione di nuovi apprendisti (art. 42, c. 8).

c. Ulteriori incentivi per le assunzioni fino al 31 dicembre 2016

A titolo sperimentale, a decorrere dal 24/09/2015 e fino al 31 dicembre 2016, per le assunzioni con contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, si applicano i benefici previsti dall'art. 32 del D.lgs. 150/2015, riguardanti: l'esonero dal contributo pari al 41% del massimale mensile dell'Aspi per le interruzioni dei rapporti di apprendistato; lo sgravio totale del contributo dell'1,61% (1,31% per il finanziamento della Naspi e lo 0,30% destinato a finanziare il fondo per la Formazione Professionale); la riduzione dal 10% al 5% della contribuzione dovuta sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali.

Per questi specifici incentivi non trova applicazione la norma per cui i benefici contributivi in materia di previdenza e assistenza sociale sono mantenuti per un anno dalla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di formazione.

2.2 Elementi di sistema che ancora ostacolano

a. La normativa sul lavoro minorile

La disciplina sul lavoro minorile⁷ che trova applicazione fino ai diciotto anni, prevedendo alcune limitazioni, soprattutto quelle riferite alle attività eseguibili e all'orario di lavoro, potrebbe rappresentare un elemento di criticità all'attivazione dei contratti di apprendistato finalizzati alla qualifica e al diploma professionale. In particolare, la normativa vigente distingue i minori in base all'età suddividendoli in "bambini" ossia i minori che non hanno compiuto ancora quindici anni di età e sono ancora soggetti all'obbligo scolastico e "adolescenti" in cui rientrano tutti i minori aventi una età compresa tra quindici e diciotto anni⁸. Il minore/adolescente che ha compiuto 16 anni può sottoscrivere in autonomia il contratto di lavoro, senza che sia necessaria l'assistenza di coloro che esercitano la potestà genitoriale.

⁷ Legge 17 ottobre 1967 n. 977 e s.m.i.

⁸ Questa classificazione, introdotta dal decreto legislativo 345/1999, resta quella attualmente in vigore e che ad oggi non ha subito alcuna modifica.

Diverse sono le limitazioni e gli oneri che gravano in capo al datore di lavoro in caso di assunzione di un minore. Con riferimento alle limitazioni, l'art. 6 della Legge 977/1967, come modificato dal D.lgs. 262/2000, individua una serie di lavorazioni, processi e lavori vietati ai minori, salvo non ricorrano indispensabili motivi didattici o di Formazione Professionale e soltanto per il tempo strettamente necessario alla formazione stessa.

In tali casi, fatta eccezione per gli istituti di Istruzione e di Formazione Professionale, le attività devono essere preventivamente autorizzate dalla Direzione Provinciale del lavoro, previo parere dell'azienda sanitaria locale competente per territorio, in ordine al rispetto da parte del datore di lavoro della normativa in materia di igiene e di sicurezza sul lavoro.

In ogni caso, l'adolescente ed il minore, oltre a non essere occupabili in lavorazioni e/o processi lavorativi che potrebbero minare la loro integrità psicofisica, devono essere sottoposti ad una visita medica preventiva e periodica – a cadenza annuale – che ne verifichi l'iniziale e la perdurante idoneità al lavoro. La Legge 977/1967 stabilisce che il datore di lavoro, prima di assumere il minore ha l'obbligo di effettuare la valutazione dei rischi anche con specifico riguardo all'età e di sottoporlo presso la ASL territorialmente competente a visite mediche preventive e periodiche per farne valutare l'idoneità al lavoro. Nel caso di attività lavorative per le quali la vigente legislazione (D.lgs. n.81/2008) dispone la sorveglianza sanitaria (es. lavori ai videoterminali) le visite mediche preventive e periodiche devono essere effettuate dal medico competente, pubblico o privato, scelto dal datore di lavoro. La stessa legge disciplina una serie di obblighi di informazione dell'adolescente, per il tramite degli esercenti la potestà genitoriale, sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, la cui inosservanza genera una responsabilità di tipo penale al datore di lavoro.

L'orario di lavoro degli adolescenti non può superare le 7 ore giornaliere e le 35 settimanali, quello dei minori non può superare le 8 ore giornaliere e le 40 settimanali.

Inoltre, è vietato adibire i minori a lavoro notturno (dalle 22 alle 6 o dalle 23 alle 7) il che potrebbe creare problemi in sede attuativa per quelle lavorazioni che prevedono l'avvio delle attività prima delle 6 del mattino (il caso classico è quello del panettiere che comincia la panificazione alle prime luci dell'alba). Le deroghe per causa di forza maggiore previste dalla norma nei casi in cui tale divieto ostacoli il funzionamento dell'azienda, a condizione che il datore di lavoro ne dia immediata comunicazione all'Ispettorato del lavoro, indicando la causa ritenuta di forza maggiore, i nominativi dei minori impiegati e le ore per cui sono stati impiegati, non sembrano sufficienti a superare la criticità posta da una simile limitazione. Infatti, la deroga è ammessa solo "eccezionalmente e per il tempo strettamente necessario", "purché tale lavoro sia temporaneo e non am-

metta ritardi” e “non siano disponibili lavoratori adulti”: una volta arginata la forza maggiore o avuta la possibilità di organizzare squadre di adulti, si ripristina automaticamente il divieto.

Infine, l’orario di lavoro degli adolescenti non può durare, senza interruzione, più di 4 ore e mezza. Se tale limite viene superato, è obbligatorio un riposo intermedio di almeno un’ora, riducibile a mezz’ora dai contratti collettivi o, in mancanza, dalla DTL quando il lavoro non presenti caratteri di pericolosità o gravosità.

I minori non possono, inoltre, essere adibiti al trasporto di pesi per più di 4 ore durante la giornata, compresi i ritorni a vuoto.

È evidente che l’applicazione delle norme della Legge 977/67 nell’attuale regime normativo presenta diversi profili di criticità soprattutto relativamente alla necessità di autorizzazione preventiva della DTL alla sottoscrizione del singolo rapporto, che potrebbe essere ritenuta superabile nelle ipotesi dei rapporti “tipo” conclusi dalla Legge 81/2015 (oppure conferibile per “categorie” di rapporti).

b. L’assenza di standard formativi per l’apprendistato ed oneri formali

L’assenza di standard formativi analitici, o di piani formativi tipizzati, potrebbe rappresentare un ostacolo all’avvio di contratti di apprendistato per l’onere di progettazione richiesto in particolare all’impresa.

In Germania, ad esempio, i piani formativi sono definiti dalla norma, distribuendo in modo chiaro le competenze da raggiungere attraverso la formazione interna ed esterna all’impresa.

In Italia, si tratterà di realizzare questo lavoro preliminare soprattutto a cura delle istituzioni formative, coniugando l’equilibrio tra standard nazionali dell’ordinamento di studio e bisogni aziendali.

Se infatti la disponibilità da parte delle aziende all’utilizzo di questo contratto di qualità si ritrova anche nella relazione con l’istituzione formativa per la migliore qualificazione delle risorse umane, dall’altra parte si deve considerare come le imprese siano refrattarie ad occuparsi di questioni che ritengono a valenza burocratica. Per superare questi nodi, molte istituzioni formative stanno affiancando l’impresa non solo relativamente all’azione formativa, ma anche per supportarle con competenze giuslavoristiche, in modo da offrire soluzioni operative immediatamente utilizzabili.

c. Il nodo della contrattazione

Analogamente a quanto previsto dall’abrogato Testo Unico (D.lgs. 167/2011), le parti sociali sono chiamate a disciplinare il contratto di apprendistato nel rispetto di alcuni principi fissati dalla norma attraverso accordi interconfederali ovvero contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni sindacali

comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 42, c. 5), fermo restando gli aspetti inderogabili legati alla forma scritta, al PFI, alla durata minima di sei mesi e alla disciplina del recesso (commi da 1 a 4 dell'art. 42).

Attualmente, in assenza di CCNL che abbiano recepito la nuova disciplina dell'apprendistato, soprattutto con riferimento alle importanti modifiche introdotte per l'apprendistato duale, la dottrina si sta confrontando sulla possibilità di attivare contratti di apprendistato formativo, applicando le nuove regole del D.lgs. 81/2015.

In presenza della necessaria implementazione da parte delle discipline regionali, in ogni caso superabile dopo che siano trascorsi sei mesi dalla pubblicazione del DM del 12 ottobre, tre sembrano le tesi al momento più accreditate volte a sostenere l'attivazione di contratti di apprendistato duale superando l'inerzia delle parti sociali.

La prima tesi è quella che sostiene la possibilità di sottoscrivere contratti individuali in riferimento diretto alla disciplina non ritenendo necessario un esplicito recepimento da parte del CCNL che interverrebbe esclusivamente come mera acquisizione dei principi generali già fissati dall'art. 42 del D.lgs. 81/2015, peraltro identici a quelli stabiliti dal D.lgs. 167/2011 al quale sono informati gli attuali CCNL.

Inoltre, per quanto riguarda la componente economica, in particolare quella retributiva, questa stessa tesi sostiene che le disposizioni del D.lgs. 81/2015 (artt. 43 e 45) non rimandano espressamente alla regolamentazione da parte del CCNL, rinviando a una potenziale, diversa disciplina dei CCNL. Infatti, gli articoli 43 e 45 nel definire le modalità di retribuzione degli apprendisti fanno salve "le **diverse** previsioni dei contratti collettivi". Di conseguenza, in assenza di CCNL che preveda diversamente, si può applicare direttamente nel contratto individuale la modalità di retribuzione fissata dagli articoli 43 e 45.

Tale interpretazione si poggia sulla duplice considerazione per cui da un lato la normativa nazionale e regionale è così analitica da non avere bisogno di specifiche ulteriori da parte della contrattazione per essere operativa, dall'altro per il fatto che la disciplina generale dell'apprendistato, richiamata all'articolo 42, si rifà a principi identici a quelli del precedente D.lgs. 167/2011, già recepita dai CCNL e quindi applicabile in modo estensivo anche al nuovo apprendistato.

Una seconda tesi, più prudentiale, sostiene l'attivazione di contratti individuali sulla base della normativa statale e regionale, a valle della preliminare sottoscrizione di accordi aziendali o di livello territoriale⁹ che verrebbero sottoscritti dalle rappresentanze territoriali, in assenza di RSU.

⁹ Si consideri inoltre che se gli accordi territoriali sono sottoscritti dalle parti sociali comparativamente più rappresentative, l'accordo acquisisce valenza di contrattazione di prossimità, quindi può derogare anche al CCNL.

L'ultima tesi fa riferimento all'applicabilità di contratti collettivi "affini" richiamando quanto specificato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con l'interpello n. 4/2013 del MLPS in merito alla possibilità che un datore di lavoro faccia riferimento ad una regolamentazione contrattuale di settore affine per individuare sia i profili normativi che economici dell'istituto in assenza di un contratto collettivo proprio del settore di appartenenza o nel caso in cui il datore di lavoro applichi un contratto collettivo che non abbia disciplinato l'apprendistato, "al fine di non ostacolare il ricorso all'istituto".

Secondo questa tesi, sebbene l'interpello si riferisca alla previgente normativa (D.lgs. 167/2011), risultando confermata la ratio della norma e il percorso logico volto a impedire la mancata applicazione dei contratti di apprendistato, si può ritenere che il contenuto dell'interpello e quindi la possibilità di applicare il CCNL di settore affine, sia ancora attuale.

Ciò significa che, non appena un CCNL riceverà il nuovo apprendistato, diverse aziende, anche nel caso applichino un CCNL diverso, potranno attivare contratti individuali sulla base della disciplina del CCNL che abbia recepito la nuova disciplina, purché operante in settore affine.

È da considerare che la competenza contrattuale per la regolamentazione dell'apprendistato prevedrebbe una competenza solo nazionale per Confindustria e Confcommercio, mentre Confartigianato ha competenza a disciplinare a livello regionale. Tuttavia, l'attuale assenza di accordi tra le parti sociali ed il contestuale bisogno a livello aziendale di procedere con contratti individuali, porta ad azioni territoriali autonome, come ad esempio il recente accordo sull'apprendistato di primo livello tra Confartigianato Imprese Varese, Cisl dei Laghi e Uniascom. Se da un lato la valenza giuridica di tale iniziativa potrebbe essere posta in discussione, tuttavia essa è emblematica del bisogno di un rapido recepimento del nuovo contratto di apprendistato nella contrattazione collettiva.

3. La sperimentazione nazionale di un sistema duale nell'Istruzione e Formazione Professionale

Allo scopo di dare immediata attuazione alla disciplina del sistema duale introdotta dal D.lgs. 81/2015, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Regioni interessate, hanno condiviso un programma per la sperimentazione del sistema duale nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale regionali (IeFP).

Nello specifico, con l'obiettivo di facilitare le transizioni tra sistema di Formazione Professionale e il mondo del lavoro si prevede la realizzazione di un programma biennale (percorsi formativi degli anni 2015/2016 e 2016/2017) finalizzato all'attivazione del nuovo Apprendistato, strutturato in due linee di in-

tervento. La prima prevede il coinvolgimento di Italia Lavoro che si occuperà di fornire servizi di supporto o di rafforzamento alla costituzione di uffici di orientamento e *placement* presso gli enti formativi selezionati sulla base di un apposito bando dalla stessa predisposto. La seconda, prevede l'attivazione ed il finanziamento a livello regionale della formazione per i contratti di apprendistato di I livello all'interno della IeFP.

Per la realizzazione della sperimentazione trova immediata applicazione la disciplina nazionale contenuta nel DM 12 ottobre 2015, non applicandosi la norma che rinvia alle Regioni il recepimento delle disposizioni nazionali nei successivi sei mesi dalla pubblicazione del predetto DM.

3.1 La Linea 1

La Linea 1 ricomprende le attività di Italia Lavoro che si occuperà del trasferimento di un modello operativo utile agli enti di formazione per favorire l'accesso degli allievi in alternanza o l'accesso di nuovi apprendisti nelle imprese e della formazione degli operatori dei Centri di Formazione Professionale sulle principali attività svolte dall'ufficio e sui servizi da erogare, oltre che sugli aspetti normativi e operativi del nuovo apprendistato.

L'obiettivo è quello di sostenere i Centri di Formazione Professionale (CFP) nell'erogazione diretta di servizi di orientamento di primo livello, di orientamento specialistico e di accompagnamento al lavoro finalizzato all'attivazione di contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale. Per la realizzazione della Linea 1 è stato previsto il coinvolgimento di 300 Centri di Formazione Professionale privati e pubblici, in tutte le Regioni aderenti, con uno stanziamento totale di 10 milioni 500 mila euro, selezionati attraverso un apposito avviso emanato da Italia Lavoro¹⁰ e in via di attivazione con la pubblicazione delle graduatorie regionali definitive¹¹.

Ad ogni CFP spetterà un contributo massimo di 35.000 euro, riconosciuti applicando le Unità di costo standard, a fronte dell'erogazione di servizi di orientamento di primo livello (massimo 2 ore), orientamento specialistico (massimo 8 ore), cui verrà riconosciuto un contributo massimo complessivo di 23.000 euro, e servizi di accompagnamento al lavoro per l'attivazione di contratti di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale. In tal caso, l'importo del contributo è proporzionato all'indice di *profiling* del ragazzo inserito con

¹⁰ FIO - Avviso per i contributi ai Centri di Formazione Professionale per l'orientamento, l'accompagnamento al lavoro e l'alternanza scuola-lavoro dell'8/10 2015.

¹¹ In data 4 febbraio 2016 sono state pubblicate le graduatorie delle prime 9 Regioni: Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta, cui si aggiunge la Provincia Autonoma di Trento.

contratto di apprendistato e può variare dai 1.500 euro nel caso di profilatura in fascia “bassa” ai 3.000 per i collocati in fascia “molto bassa”¹².

3.2 Linea 2

La seconda linea riguarderà la realizzazione della formazione per i contratti di apprendistato in IeFP.

Per la realizzazione di questi percorsi che dovrebbero portare all’attivazione di circa 20.000 contratti di apprendistato e di circa 40.000 percorsi di alternanza, sono stati stanziati 87 milioni annui, assegnati alle Regioni secondo i criteri fissati per il riparto delle risorse statali relative alla IeFP (DM 8 settembre 2014).

Dopo l’Accordo raggiunto in Conferenza Stato-Regioni, con cui sono stati condivisi i contenuti della sperimentazione¹³, sono stati stipulati appositi protocolli d’intesa bilaterali con le singole Regioni per adattare il progetto sperimentale a specifiche esigenze, riferite soprattutto all’organizzazione della IeFP nei vari territori. I protocolli bilaterali, oltre a definire l’ammontare di risorse stanziato per ciascuna Regione, hanno previsto anche la possibilità di prevedere, nell’ambito della propria programmazione, l’attivazione di percorsi per studenti nelle diverse annualità della IeFP, dalla prima alla quarta e di sperimentare azioni formative di conseguimento del certificato di specializzazione tecnica superiore mediante un quinto anno da realizzarsi nella stessa filiera formativa.

Oltre alla formazione per gli apprendisti, le attività potranno riguardare anche percorsi di IeFP con alternanza scuola-lavoro rafforzata e la modalità didattica dell’impresa formativa simulata.

Saranno ora le Regioni a programmare tali attività, mediante avvisi che dovranno coinvolgere almeno i CFP selezionati per la Linea 1.

3.3 Scenari attuativi

Come anticipato, in base ai protocolli bilaterali sottoscritti, diverse sono le opzioni attuative che possono essere realizzate dalle Regioni, ognuna con riscontri pratici differenti a seconda del contesto.

Una prima possibilità potrebbe essere quella di utilizzare la sperimentazione per attivare percorsi formativi modulari rivolti ai giovani in dispersione scolastica, senza titolo di qualifica o diploma, che hanno frequentato parte di un percorso di studi e/o hanno esperienze lavorative. In tal senso, il sistema duale consentirebbe a questo specifico target di acquisire un titolo di Istruzione e For-

¹² Così gli importi fissati dall’avviso: fascia bassa: € 1.500; fascia media: € 2.000; fascia alta: € 2.500; fascia molto alta: € 3.000.

¹³ Accordo del 24 settembre 2015

mazione Professionale attraverso un percorso modulare con un importante servizio di validazione delle competenze acquisite in contesti formali e non formali per consentire il loro inserimento nel percorso di IeFP in annualità successiva alla prima.

Da un punto di vista organizzativo, gli studenti o apprendisti potranno essere inseriti o in un gruppo omogeneo di classe di apprendisti o nei percorsi ordinamentali già in essere e frequenteranno esclusivamente i moduli previsti dal piano formativo individuale.

Una seconda possibilità potrebbe essere rappresentata dall'attivazione di percorsi formativi di quarto anno per il conseguimento del diploma professionale, potenziando l'offerta formativa regionale in un'ottica di sviluppo verticale. Analogamente, potrebbe essere sperimentata l'attivazione dell'anno, "quinto anno", per il conseguimento del certificato di specializzazione tecnica superiore (IFTS), consentendo la costruzione verticale della filiera professionalizzante fino al livello terziario dell'ITS¹⁴.

Una terza possibilità potrebbe essere volta all'allargamento della sperimentazione di apprendimento duale a quei giovani che già frequentano gli ordinari percorsi di IeFP. Tuttavia, questa modalità potrebbe rischiare di essere in contrasto con l'obiettivo dichiarato dai protocolli bilaterali della addizionalità delle risorse dedicate alla sperimentazione rispetto ai percorsi ordinari¹⁵.

Infine, è prevista la possibilità di attivare nuove classi prime di IeFP da settembre 2016.

Le differenti possibilità possono essere diversamente declinate da un punto di vista organizzativo. In particolare, si possono prevedere classi a monte ore pieno, che potranno realizzare l'impresa formativa simulata dal primo anno e per poi evolvere, a partire dalle annualità successive con la modalità dell'alternanza e/o dell'apprendistato per i singoli studenti.

Questa modalità è quella più facilmente implementabile, anche da parte di un sistema IeFP non molto maturo, consentendo un avvio graduale della sperimentazione, ma potrebbe essere quella con il risultato meno soddisfacente in termini di impatto. Per ovviare a questo limite, si dovrà prevedere la realizza-

¹⁴ La Legge 107/2015 "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti.", c.d. "Buona Scuola" all'art. 1, c. 46 ha previsto la possibilità di accedere agli ITS ai giovani in possesso di un diploma professionale conseguito al termine dei percorsi quadriennali di Istruzione e Formazione Professionale integrato da un percorso IFTS. I contenuti del percorso IFTS per l'accesso agli ITS sono stati disciplinati con l'Accordo raggiunto dalla seduta della Conferenza Stato-Regioni del 20 gennaio 2016.

¹⁵ Art. 2, c. 3 protocollo bilaterale: "Le risorse erogate nell'ambito della sperimentazione sono da ritenersi aggiuntive rispetto a quelle utilizzate dalla Regione nei percorsi di IeFP con la programmazione 2015. Le suddette risorse aggiuntive potranno essere impiegate fino al completamento dei percorsi avviati".

zione di altre azioni collaterali alla sperimentazione e in grado di supportarne lo sviluppo. In primo luogo, si potrebbero creare nuovi corsi in una o più delle annualità successive alla prima: 2°, 3°, 4° anno di IeFP e percorsi per la qualifica IFTS totalmente in apprendistato e/o alternanza con monte ore coerente con la disciplina prevista del Decreto Ministeriale, sebbene un ostacolo può essere rappresentato dalla difficoltà di raggiungere classi con numero di allievi minimo (6/8) di apprendisti omogeneo per qualifica professionale e territorio con il rischio di realizzare più alternanza che apprendistato.

Per ovviare al problema della omogeneità degli apprendisti, si potrebbe inserire in logica modulare nelle classi IeFP esistenti, studenti aggiuntivi con eventuali interventi integrativi specifici. In questo modo, si potrebbero coinvolgere anche pochi studenti omogenei per qualifica professionale e territorio. Tuttavia, per poter adottare tale scelta, è necessaria la presenza di classi di IeFP nelle istituzioni formative già attive e di un maggiore impegno organizzativo da parte dei CFP per gestire le classi.

4. Conclusioni

Il nuovo apprendistato rappresenta un ulteriore tentativo di attivare una forma contrattuale di qualità, centrata sul connubio studio/lavoro che non è mai decollato in Italia.

Oggi vi sono le condizioni di base perché la componente professionalizzante del sistema educativo italiano, di secondo e terzo livello, possa realizzarsi in buona parte attraverso contratti di apprendistato.

La definizione di regole uniformi sul territorio nazionale, la riduzione della retribuzione direttamente correlata agli importanti oneri formativi, una disciplina più chiara, incentivi correlati alle iniziative nazionali e regionali di politiche attive sono importanti novità che hanno già portato numerose aziende a manifestare un interesse reale a tale forma contrattuale.

La sperimentazione nazionale per il sostegno all'apprendistato per la IeFP voluta dal Ministero del lavoro è un'occasione anche per il rilancio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale.

In tal senso potrà rappresentare la via principale per il raccordo tra istituzioni formative ed imprese e per l'inserimento lavorativo dei giovani attraverso il ponte della qualificazione professionale in un sistema duale, che rappresenta una innovazione strutturale della stessa IeFP, idonea a valorizzarne la natura professionalizzante.

Da una formazione pur già fortemente orientata al lavoro e pur già arricchita da tirocini curriculari, ad una IeFP intesa come strumento prioritario delle poli-

tiche attive del lavoro, via principale di effettivo accesso qualificato, quindi solido, per i giovani al contratto di lavoro e di contemporaneo innalzamento dei loro livelli di competenza professionale.

Per le istituzioni formative tale occasione si innesta sul loro possibile ruolo da protagonisti nello sviluppo delle politiche attive del lavoro aperto dal D.lgs. 150/2015.

Vi è infatti nei CFP una già matura capacità di aiutare le persone nello sviluppo professionale di orientarle per l'inserimento lavorativo. Si dovrà in molti casi lavorare per un rafforzamento delle capacità di azione commerciale sulle imprese per operare maggiormente un'azione di *matching* tra domanda e offerta di lavoro.

Si tratta per tutti (Ministero, Regioni, servizi per l'impiego ma anche per gli enti e le istituzioni formative) di un'innovazione di grande portata, tanto più che il sistema di partenza, quello di oggi della IeFP, è frammentato, con profondi squilibri e presente in modo efficace soprattutto nelle Regioni del Centro Nord. Il salto di sistema, ma anche culturale, con cui la sperimentazione intende misurarsi è la ragione specifica per cui si fa riferimento nell'art. 32 del D.lgs. 150/2015 agli enti della Legge 40/1987¹⁶. È il loro apporto sistemico e la loro azione a livello nazionale che può consentire, soprattutto in questa prima fase d'avvio e di prima applicazione della norma, il successo dell'integrazione tra politiche della formazione e politiche del lavoro, il salto dall'alternanza o dall'impresa formativa all'inserimento nel lavoro, e nello stesso tempo un investimento nelle Regioni in cui non è oggi presente né il sistema della IeFP, né quello dell'apprendistato.

In esito alla sperimentazione, l'affermazione di un sistema di IeFP rafforzato a livello nazionale e caratterizzato da un maggior collegamento con il sistema delle imprese, potrà diventare un riferimento sostanziale anche per la necessaria riforma dell'istruzione professionale statale, attraverso un dialogo tra il Ministero del lavoro, il Ministero dell'istruzione, il livello regionale e le istituzioni formative.

Per questo la sperimentazione della IeFP in apprendistato ha un valore che trascende se stessa e guarda alla continuità e sostenibilità della IeFP come sistema professionalizzante di secondo ciclo, alla possibilità che esso possa rappresentare per il futuro il punto di riferimento unitario per centinaia di migliaia di giovani e famiglie.

¹⁶ Legge 14 febbraio 1987, n. 40 "Norme per la copertura delle spese generali di amministrazione degli enti privati gestori di attività formative".

