Il mancato decollo della riforma dell'apprendistato: appunti per una riforma

SANDRA D'AGOSTINO¹

Parole chiave:
*Apprendistato
professionalizzante,
Regioni*

1. IL MANCATO DECOLLO DELLA RIFORMA DELL'APPRENDISTATO

L'apprendistato professionalizzante, introdotto dal decreto legislativo n. 276/03, stenta ancora a trovare la sua piena implementazione sul territorio nazionale dopo oltre quattro anni dalla sua definizione. Delle tre tipologie definite dal decreto legislativo citato, è questa la tipologia di apprendistato che maggiormente si pone in relazione di continuità rispetto allo strumento precedentemente disegnato dalla legge n. 196/97, pur in un contesto rinnovato, in cui si introducono strumenti quali i profili formativi e i piani formativi individuali e la formazione "formale" può essere realizzata anche all'interno delle aziende. Anche per questa ragione, oltre che per il significativo ampliamento della fascia d'utenza interessata e della durata massima del contratto, su questo strumento si è concentrata l'attenzione delle imprese, delle parti sociali e dei referenti istituzionali.

Tuttavia, il disegno di tale apprendistato evidentemente complesso, non del tutto chiaro in particolare nella divisione dei compiti di regolamentazione fra i soggetti istituzionali e sociali, in qualche punto non privo di qualche lacuna, non ha agevolato un rapido passaggio alla fase successiva di implementazione.

Si aggiunga che i margini di incertezza non sono stati ridotti o arginati neanche da una azione di coordinamento né sul piano istituzionale, né,

¹ ISFOL, esperta in sistemi formativi.

tanto meno, su quello della contrattazione collettiva, con il risultato che oggi siamo di fronte ad un “inestricabile intreccio” di competenze – come è stato definito nel Protocollo sul *welfare* del luglio 2007 –, per sciogliere il quale sembra necessario ricorrere ad un ulteriore intervento normativo.

Del resto le criticità che vive oggi l’implementazione dell’apprendistato professionalizzante sono testimoniate anche dai risultati sul fronte dell’occupazione. In un contesto di mercato del lavoro che nell’anno 2006 ha fatto segnare un significativo miglioramento sul fronte dell’occupazione complessiva (+1,9% del numero di occupati rispetto all’anno precedente), nel 2006 gli apprendisti occupati arrivano a sfiorare la cifra di 600.000 unità (tab. 1), facendo segnare un +4,4% rispetto al precedente anno 2005. Pertanto, prosegue quel processo virtuoso che vede crescere l’utenza dell’apprendistato ormai quasi ininterrottamente da circa un decennio, ma non si è ancora in presenza di quella crescita eclatante dell’istituto che ci si poteva aspettare dopo l’ampliamento a 29 anni dell’età per l’assunzione e l’estensione a sei anni della durata massima del contratto.

Tab. 1 - *Occupazione in apprendistato per Regioni e aree geografiche. Dati in valori assoluti anni 2003-06 e incremento percentuale 2006/2003 e 2006/2005*

Regioni	2003	2004	2005	2006	Incr % 2006/03	Incr % 2006/05
Piemonte	44.027	46.780	45.038	44.394	0,8	-1,4
Valle d'Aosta	1.716	1.965	2.002	1.984	15,6	-0,9
Lombardia	89.152	99.561	99.753	108.597	21,8	8,9
Trentino A.A.	12.619	13.386	12.956	12.768	1,2	-1,5
Prov. Bolzano	5.026	5.108	4.842	4.734	-5,8	-2,2
Prov. Trento	7.593	8.278	8.114	8.033	5,8	-1,0
Veneto	67.843	71.002	67.646	70.069	3,3	3,6
Friuli V.G.	12.567	12.914	12.518	12.730	1,3	1,7
Liguria	15.987	18.032	18.104	17.893	11,9	-1,2
Emilia Romagna	52.022	54.520	54.290	57.392	10,3	5,7
Toscana	43.192	46.770	50.835	47.954	11,0	-5,7
Umbria	12.157	13.914	14.146	14.857	22,2	5,0
Marche	24.025	25.882	19.860	26.130	8,8	31,6
Lazio	28.372	38.418	41.926	48.256	70,1	15,1
Abruzzo	11.432	13.611	14.129	13.744	20,2	-2,7
Molise	1.533	1.996	2.034	1.944	26,8	-4,4
Campania	13.891	18.670	20.463	21.650	55,9	5,8
Puglia	28.932	35.045	36.411	36.164	25,0	-0,7
Basilicata	1.948	2.716	3.057	3.244	66,5	6,1
Calabria	4.948	6.570	6.732	7.126	44,0	5,9
Sicilia	21.739	28.279	29.256	28.415	30,7	-2,9
Sardegna	9.021	11.630	13.376	14.129	56,6	5,6
<i>Nord Ovest</i>	<i>150.882</i>	<i>166.338</i>	<i>164.898</i>	<i>172.868</i>	<i>14,6</i>	<i>4,8</i>
<i>Nord Est</i>	<i>145.052</i>	<i>151.822</i>	<i>147.410</i>	<i>152.958</i>	<i>5,5</i>	<i>3,8</i>
<i>Centro</i>	<i>107.746</i>	<i>124.984</i>	<i>126.767</i>	<i>137.196</i>	<i>27,3</i>	<i>8,2</i>
<i>Sud e Isole</i>	<i>93.443</i>	<i>118.516</i>	<i>125.457</i>	<i>126.415</i>	<i>35,3</i>	<i>0,8</i>
Italia	497.122	561.660	564.532	589.437	18,6	4,4

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati INPS

Considerando poi il periodo 2003-2006, l'occupazione in apprendistato è cresciuta poco meno del 20% secondo i dati forniti dall'INPS. Tuttavia, il più ampio incremento si è registrato nel 2004, ovvero quando ancora mancavano completamente gli atti di regolamentazione da parte delle Regioni e le discipline contrattuali e non è quindi ascrivibile alla nuova normativa dell'apprendistato professionalizzante. Piuttosto l'incremento registrato in particolare nel 2004 sembra ascrivibile alla contemporanea abrogazione dei contratti di formazione-lavoro, che ha costretto le imprese a riorientare le proprie scelte per il reclutamento dei giovani.

Considerato in valore assoluto, tuttavia, l'incremento complessivo di apprendisti occupati registrato nel triennio 2003-06 non è stato sufficiente a recuperare completamente l'utenza precedente dei contratti di formazione-lavoro.

Evidentemente, continua a costituire un freno alla crescita dell'apprendistato il mancato completamento della riforma promossa dal d.lgs. 276/03: infatti, il quadro dell'implementazione dell'apprendistato professionalizzante si presenta ancora a "macchia di leopardo" sul territorio e fra i settori economici. Le altre due tipologie, rispetto alle quali pure si segnalano significativi ritardi nella fase di implementazione, sono destinate a raccogliere a regime quote di utenza molto più limitate.

I primi dati tendenziali sul 2007, ancora insufficienti a dare indicazioni sull'andamento dell'occupazione, segnalano che tuttora il 52% dei contratti di apprendistato presenti in Italia fa riferimento al quadro normativo tracciato dalla legge n. 196/97 e non a quello del d.lgs. n. 276/03 (cfr. tab. 2). Tale percentuale, inoltre, evidenzia scarsa variabilità fra le Regioni.

Tab. 2 - *Tipologie di contratti di apprendistato applicate – comp. % anno 2007**

Tipologia di apprendistato	Comp. %
Apprendistato professionalizzante	38,8
Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere	8,7
Apprendistato per il conseguimento di un diploma	0,5
Apprendistato ex l. 196/97	52,0
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>

(*) dati provvisori
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati INPS

2. L'IMPLEMENTAZIONE DELL'APPRENDISTATO PROFESSIONALIZZANTE

Secondo le previsioni dell'art. 49 del d.lgs. n. 276/03, la regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante è attribuita *in primis* alle Regioni e alle Province Autonome, che devono operare nel rispetto di alcuni principi direttivi. Tuttavia, in rispetto ad un interpello, il Ministero del lavoro ha successivamente avallato un'interpretazione secondo la quale la nuova regolamentazione regionale opera solo rispetto ai contratti di appren-

distato stipulati ai sensi di CCNL rinnovati contenenti una disciplina dell'apprendistato professionalizzante. Viceversa, in assenza delle regolamentazioni regionali, in via surrogatoria, il contratto collettivo nazionale può costituire il riferimento per l'utilizzo dell'apprendistato professionalizzante e la disciplina degli aspetti formativi.

È evidente che tale «incastro» di fonti regolatorie implica tempi lunghi di implementazione, per pervenire alla definizione delle ventuno normative regionali e alla stipula degli oltre cento contratti collettivi.

Per quanto riguarda le regolamentazioni da parte dei soggetti istituzionali, le Regioni e le Province Autonome hanno proceduto seguendo le seguenti modalità operative: *via legislativa*, ovvero definendo da subito una regolamentazione imperniata su una legge regionale, che si pone come riferimento stabile per il sistema territoriale; *via sperimentale*, ovvero predisponendo, attraverso atti amministrativi, regolamentazioni o progetti che hanno i caratteri della sperimentality e transitorietà, ovvero che rappresentano una prima elaborazione che si vuole sottoporre a verifica per un certo periodo, su un numero di settori più o meno ampio, prima di riprodurla a regime.

Volendo riassumere in uno schema sintetico lo stato di avanzamento delle diverse amministrazioni territoriali rispetto all'implementazione dell'apprendistato professionalizzante, potrebbero essere individuate cinque diverse situazioni, come risulta dal seguente quadro (cfr. tab. 3).

Tab. 3 - Schema esemplificativo dello stato di avanzamento delle Regioni nella definizione della regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante

Stato di avanzamento del processo di regolamentazione per via legislativa	a. Regioni che hanno varato la legge e gli atti di regolamentazione	Piemonte, Provincia di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Puglia, Sardegna
	b. Regioni che hanno varato la legge e stanno definendo gli atti di regolamentazione	Lombardia, Umbria, Molise, Provincia di Trento, Basilicata
	c. Regioni in cui è in corso l'iter per l'approvazione della legge di regolamentazione	Veneto, Campania
Regolamentazioni per via amministrativa	d. Regioni che hanno promosso attuazioni transitorie e sperimentali per tutti i settori con CCNL rinnovato	Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Veneto, Liguria, Abruzzo, Campania
	e. Regioni che hanno promosso attuazioni transitorie e sperimentali limitate a settori specifici	Lombardia, Umbria, Lazio, Sicilia

A fronte di tale intensa attività di regolamentazione si deve però rimarcare il fatto che il contratto di apprendistato professionalizzante non è ancora disponibile per tutte le imprese e su tutto il territorio nazionale, a distanza ormai di quasi quattro anni dalla approvazione del d.lgs. 276/03. Il quadro precedente testimonia i lunghi tempi necessari per il compimento

del processo regolamentare a livello regionale, dal momento che solo in nove Regioni tale processo è stato concluso e altre sei Regioni hanno preferito seguire un processo di tipo amministrativo – si tratta comunque di un regime transitorio: risultano tuttavia ancora assenti altre aree, anche significative in termini di apprendisti occupati, dove l'istituto è applicabile solo grazie alla deroga contenuta nella legge n. 80/2005, se i relativi CCNL hanno disciplinato la materia.

Del resto, anche sul fronte della contrattazione collettiva si sono registrati significativi ritardi nella disciplina del nuovo istituto. In generale, la contrattazione segue tempi legati alle scadenze pluriennali dei contratti; si aggiunga che l'impatto delle nuove norme dettate dal decreto legislativo n. 276/03 sulla retribuzione degli apprendisti ha a lungo costituito un freno alla definizione degli accordi, in particolare con riferimento alle imprese artigiane. Ad oggi, permangono aree anche ampie dell'artigianato e non solo, in cui manca una disciplina dell'apprendistato professionalizzante nei contratti collettivi nazionali.

Anche come conseguenza della scarsa chiarezza del quadro nazionale, le regolamentazioni regionali che sono state progressivamente definite seguono direttrici non sempre coincidenti e in qualche caso evidentemente divergenti. Se poi si amplia il campo di osservazione considerando anche le discipline contenute nei contratti collettivi, gli elementi di sovrapposizione, i disallineamenti e le divergenze aumentano ulteriormente. L'analisi che segue metterà meglio in evidenza gli elementi di criticità su alcuni aspetti specifici e anche strategici e non solo sulla definizione dei meccanismi procedurali. Tali aspetti di disomogeneità fra le regolamentazioni regionali e contrattuali sono ben evidenti alle imprese e le rappresentanze del sistema produttivo hanno da tempo richiesto di procedere ad una revisione delle norme. Le stesse Regioni hanno preso coscienza della necessità di pervenire ad una maggiore omogeneità e nello scorso anno 2006 avevano approvato un'intesa² su alcuni aspetti strategici, che doveva costituire la base per l'apertura di un confronto con le Parti sociali.

Tuttavia le criticità emerse nella fase di implementazione hanno portato a individuare, nell'ambito del Protocollo sul *welfare* siglato nello scorso luglio 2007, la necessità di un riordino della materia «d'intesa con le Regioni e le parti sociali» per pervenire ad una applicazione «uniforme ed immediata». Pertanto, il Protocollo individua le direttrici lungo le quali si intende procedere nell'opera di rilancio dello strumento:

- rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva, nel quadro di un perfezionamento della disciplina legale della materia;
- definizione di standard nazionali dei profili professionali e dei percorsi formativi, anche al fine di agevolare la mobilità geografica degli apprendisti;

² Cfr. Accordo dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome per la regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante del 9 febbraio 2006.

- individuazione, nel rispetto delle competenze regionali, di standard nazionali di qualità della formazione (soggetti e organismi accreditati/autorizzati, certificazione degli esiti formativi, riconoscimento di crediti).

Il primo risultato dell'accordo è l'inserimento di una norma specifica nell'ambito della legge n. 247 del 2007, nota anche come "collegato alla finanziaria sul welfare", che prefigura l'attribuzione di una delega al Governo per emanare, d'intesa con le Regioni e le Parti sociali, entro 12 mesi, un decreto legislativo finalizzato al riordino della normativa in materia di apprendistato sulla base dei

seguenti principi e criteri direttivi:

- a) rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva nel quadro del perfezionamento della disciplina legale della materia;
- b) individuazione di standard nazionali di qualità della formazione in materia di profili professionali e percorsi formativi, certificazione delle competenze, validazione dei progetti formativi individuali e riconoscimento delle capacità formative delle imprese, anche al fine di agevolare la mobilità territoriale degli apprendisti mediante l'individuazione di requisiti minimi per l'erogazione della formazione formale;
- c) con riferimento all'apprendistato professionalizzante, individuazione di meccanismi in grado di garantire la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'attuazione uniforme e immediata su tutto il territorio nazionale della relativa disciplina;
- d) adozione di misure volte ad assicurare il corretto utilizzo dei contratti di apprendistato.

3. LE CRITICITÀ DELLE REGOLAMENTAZIONI DELL'APPRENDISTATO PROFESSIONALIZZANTE

Come anticipato nel paragrafo precedente, l'attuale regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante risultante dall'intreccio di norme nazionali e regionali e discipline contrattuali disegna un quadro complessivo che lascia ampi margini di incertezza agli utenti che vorrebbero utilizzare lo strumento.

La differenza più significativa fra le regolamentazioni regionali riguarda un aspetto strategico, ossia la *responsabilità delle imprese e delle istituzioni nell'erogare e finanziare la formazione formale per gli apprendisti*, rispetto alla quale convivono due modelli.

In alcune regolamentazioni, in continuità con la legge n. 196/97, tale responsabilità è attribuita al soggetto pubblico che predispone l'offerta formativa e, se questa è insufficiente, l'impresa è esentata dall'erogare la formazione formale; ovviamente l'impresa può farsi riconoscere la «capacità formativa» per realizzare la formazione formale all'interno, ma tale possibilità non è certo incentivata, visto che le imprese che realizzano internamente la formazione devono assumersene anche i costi; in taluni casi sembra configurarsi anche una sorta di disincentivo alle imprese, laddove si pongono vincoli molto alti al riconoscimento della capacità formativa, facendo coincidere tali requisiti con quelli previsti per l'accreditamento per le strutture che erogano le attività di formazione professionale.

Non stupisce quindi che nella realtà i dati provenienti da alcuni territori indichino che la quota di imprese che chiede di realizzare la formazione all'interno sia molto bassa; si tratta per lo più di imprese di grandi dimensioni, che hanno già sviluppato al proprio interno una funzione per lo sviluppo delle risorse umane. D'altro canto, pressoché tutti i modelli europei di apprendistato assegnano al soggetto istituzionale il compito di garantire l'esistenza di un'offerta di formazione «formale» adeguata alle necessità delle imprese.

C'è però un altro gruppo di regolamentazioni regionali che, sulla base dell'interpretazione delle stesse norme del d.lgs. 276/03, ritiene di attribuire integralmente all'impresa la responsabilità dell'erogazione della formazione formale; in questi casi, la presenza di un'offerta formativa pubblica si configura solo come eventuale e aggiuntiva, mentre sono in ogni caso le singole imprese a doversi attivare per erogare o far erogare la formazione. Si tratta di un modello innovativo, che limita il ruolo del soggetto pubblico a controllo della regolare attuazione del rapporto di lavoro e ad «eventuale» organizzatore di un'offerta formativa pubblica. Certamente si tratta di un modello che apre ampi spazi alle singole imprese di organizzare la formazione più adeguata alle proprie esigenze, viste le difficoltà del sistema pubblico di offrire risposte adeguate ad un panorama così composito di esigenze.

Tuttavia non si può dimenticare che l'occupazione in apprendistato rimane concentrata nelle imprese di dimensioni minori, principalmente artigiane, che rappresentano circa il 40% dell'occupazione. Ma anche nell'ambito del terziario, che conta una quota pari pure al 40% dell'occupazione in apprendistato, una parte significativa di imprese è di dimensioni molto ridotte, appartenenti ai settori degli esercizi pubblici o degli studi professionali. Difficilmente a queste imprese può essere riconosciuta la capacità di affrontare un investimento economico aggiuntivo sugli apprendisti finanziando l'attività formativa e non a caso, quando nella finanziaria per il 2007 sono stati elevati i contributi sugli assunti in apprendistato, è stata anche introdotta una deroga per le imprese artigiane. Accanto alla sostenibilità economica occorre ricordare la difficoltà di queste imprese di rivolgersi ad un mercato della formazione per scegliere gli interventi ritenuti più adeguati, vista la scarsa presenza di risorse umane con competenze sulla formazione. Non a caso alcune Regioni sono intervenute su questo aspetto, precisando che tale formazione viene erogata «a mercato» da strutture formative accreditate o comunque inserite in appositi elenchi regionali.

Pertanto, questo secondo modello deve comunque essere temperato dalla presenza di un'offerta formativa pubblica, se si vuole evitare di precludere la possibilità di utilizzo dell'apprendistato ad una amplissima fascia di imprese, che oltretutto rappresentano la quota di gran lunga più significativa nel sistema italiano.

La stessa *definizione di «formazione formale»* trova declinazioni differenti nelle varie Regioni e nei contratti: ad esempio, tutti i contratti collettivi contemplano l'affiancamento *on the job* come modalità di realizzazione della formazione formale, mentre le Regioni sembrano compatte nell'esclu-

derlo. Ulteriori elementi di differenziazione riguardano i luoghi nei quali può realizzarsi tale formazione: in alcuni casi si escludono quelli destinati alla produzione o comunque si limita l'utilizzo di tali spazi rinviando prioritariamente ad altri distinti o esterni.

Alle differenti definizioni regionali e contrattuali, si unisce quella contenuta nel disegno di legge di iniziativa governativa sull'apprendimento permanente, approvato dal Consiglio dei Ministri nel dicembre 2007 e concordato con la Conferenza delle Regioni oltre che con altri Ministeri quali quello dell'Istruzione e dell'Università. Tale ulteriore definizione, che in via generale limita la possibilità di erogare la formazione formale alle istituzioni del sistema nazionale di istruzione e formazione, in via speciale nell'ambito dell'apprendistato e della formazione continua riconosce anche alle imprese con capacità formativa di realizzare la formazione formale.

Il rinvio ad un *requisito di "capacità formativa" delle imprese* per l'erogazione della formazione formale è già presente nell'art. 49, comma 5, lett. b), del d.lgs. 276/03 e quindi molte regolamentazioni regionali si sono esercitate nell'individuazione di requisiti adeguati. Tuttavia anche in questo caso si riscontrano numerose sovrapposizioni fra fonti diverse: infatti, tali requisiti sono stati indifferentemente elaborati da molti contratti collettivi e dalle regolamentazioni regionali, generalmente seguendo linee discordi. Si è già segnalato che talune norme regionali hanno invece pressoché negato alle imprese la possibilità di realizzare la formazione formale all'interno, a meno che queste non risultino accreditate come soggetti formativi. Si aggiunga che, in risposta ad un interpellato promosso dall'Ordine dei Consulenti del lavoro di Bergamo, il Ministero del lavoro nel marzo 2006 aveva avallato una interpretazione della norma nazionale che riconosce in capo alla contrattazione collettiva il compito di definire le modalità di individuazione delle imprese «con capacità formativa».

Si ritiene che l'individuazione a livello nazionale di requisiti per la determinazione della capacità formativa delle imprese a realizzare la formazione formale sia uno degli ambiti strategici sui quali agire per una omogeneizzazione della regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante, rendendo più eque le condizioni fra le imprese dei diversi territori e venendo anche incontro alle particolari esigenze delle imprese multilocalizzate. Del resto, si ritiene che la sentenza n. 50/2005 della Corte Costituzionale abbia riconosciuto come ambito di competenza esclusiva dello Stato quello della formazione realizzata all'interno dell'impresa. L'individuazione di requisiti omogenei a livello nazionale deve però scaturire da uno sforzo comune nel cercare di circoscrivere meglio le caratteristiche di tale formazione formale realizzata in azienda, evitando da un lato di centrare eccessivamente l'attenzione sulle dimensioni dell'azienda e, dall'altro, di far ricorso a criteri del tutto indefiniti come quelli che richiedono semplicemente un'attestazione di adeguatezza da parte delle stesse aziende, senza alcuna identificazione di livelli minimi o di elementi in relazione ai quali determinare tale adeguatezza.

Appare ormai consolidato l'accento anche sugli esiti del processo di for-

mazione definito “formale”, che devono consistere in una qualifica professionale o in una certificazione di competenze. In questo senso già si esprimeva la circolare del Ministero del lavoro n. 40/04 quando individuava la “certificabilità” come caratteristica della formazione formale. Le criticità sorgono nel momento in cui occorre fare i conti con la mancanza nel nostro Paese di uno strumento che renda possibile la certificabilità delle competenze e delle qualifiche, ossia di un sistema di standard che individui le modalità e i livelli minimi.

Da qualche anno e proprio a partire dall’*input* contenuto nell’art. 52 del d.lgs. 276/03 relativo alla definizione di un Repertorio di qualifiche per l’apprendistato si è avviato un processo interistituzionale che ha visto la partecipazione anche degli attori sociali volto alla definizione di un sistema nazionale di standard minimi professionali, formativi e di certificazione e riconoscimento dei crediti. A tal fine, è stato costituito un Tavolo tecnico che attendeva una piena legittimazione ordinamentale con il disegno di legge sull’apprendimento permanente. Tuttavia, ancorché nell’ambito di un processo informale, sembrerebbe che i lavori del Tavolo tecnico avanzino con tempi scarsamente compatibili con le esigenze di omogeneizzazione poste dall’apprendistato. Secondo lo scadenziario che il Paese si è impegnato a rispettare nei confronti dell’Unione Europea, che finanzia tale processo attraverso le risorse del PON, si prevede di avere una prima lista di profili professionali per l’anno 2010.

Il superamento delle principali criticità legate all’implementazione dell’apprendistato professionalizzante richiede invece di individuare quanto prima quelle soluzioni che possono aumentare il grado di omogeneità del sistema. Occorre quindi individuare soluzioni intermedie che, mantenendo l’impegno ad assumere i risultati del Tavolo tecnico man mano che saranno disponibili, consentano però di realizzare da subito un processo di definizione di profili almeno professionali omogenei a livello nazionale. Del resto, su questo aspetto esiste una domanda forte da parte delle parti sociali e in particolare delle organizzazioni datoriali, che spingono anche per un ruolo più forte della contrattazione collettiva individuata.

La stessa legge n. 247/07 ha individuato come primo criterio direttivo per la riforma dell’apprendistato quello della valorizzazione della contrattazione collettiva, ma occorre individuare modalità per conciliare l’esigenza di valorizzazione di tale ruolo con quella di omogeneizzazione del sistema: non sarebbe infatti un gran risultato passare dalle, al più, venti regolazioni regionali diverse alle centinaia di diverse discipline contrattuali.

Esiste oggi una consapevolezza diffusa delle criticità relative alla fase attuativa dell’apprendistato professionalizzante, legate almeno in parte ad un quadro normativo che sembra poco chiaro e in qualche aspetto anche lacunoso. Ed è impensabile che convivano sul territorio modelli così diversi a partire da un’unica norma nazionale, per cui è sentita una esigenza di chiarificazione ed omogeneizzazione a livello centrale, senza negare la possibilità di individuare modelli organizzativi della formazione anche diversi sul territorio.

Le esigenze esaminate si sommano alla necessità di individuare meccanismi e strumenti per superare quelle criticità dei sistemi di formazione per l'apprendistato che potrebbero essere definite "di più lungo periodo". Infatti, dopo un decennio dall'approvazione della legge n. 196/97, che ha dato il via alla costruzione di sistemi territoriali di formazione esterna per gli apprendisti, ancora oggi solo una quota di giovani riceve effettivamente la formazione esterna, programmata e finanziata con risorse pubbliche: i dati più aggiornati riferiti al 2005 parlano del 20,4%, ossia un apprendista su cinque è coinvolto in attività di formazione esterna. I primi dati sul 2006 segnalano poi una riduzione dell'offerta regionale, legata forse alla difficoltà di conciliare l'attenzione sul processo regolamentare con le necessità della programmazione.

In generale, l'esperienza nella costruzione dei sistemi territoriali di formazione per l'apprendistato ha evidenziato la presenza di criticità di ordine organizzativo e qualitativo, oltre che finanziario, e solo quelle Regioni che hanno effettivamente costruito con continuità dei sistemi di offerta in grado di coinvolgere quote significative di apprendisti utilizzano tutte le risorse ripartite dal Ministero del Lavoro. Tuttavia anche in queste aree settentrionali la quota di apprendisti in formazione ogni anno raggiunge mediamente il 30%. In altre grandi aree del Paese, invece, la programmazione dell'offerta è del tutto episodica, tanto che al Centro solo il 10% degli apprendisti riceve formazione e al Mezzogiorno tale quota precipita al 4,1%.

Il sistema di formazione per l'apprendistato soffre quindi della forte scarsità di risorse finanziarie per attivare un'offerta formativa numericamente e qualitativamente adeguata.

A partire dal 2006, con l'avvio della possibilità di realizzare parte della formazione formale all'interno, la quota di apprendisti che riceve effettivamente una formazione dovrebbe aumentare, anche se i primi dati sembrano indicare una scarsa propensione delle imprese a dichiarare il possesso dei requisiti di capacità formativa e a realizzare all'interno la formazione. Allo stesso tempo, il nuovo apprendistato professionalizzante per funzionare ha bisogno che siano attivati una serie di supporti all'impresa che consentano di rendere efficaci gli strumenti per la formazione: servizi per la definizione dei piani formativi o per la verifica di congruità rispetto ai profili formativi, per il monitoraggio e il controllo della formazione in azienda, per il rilascio dei libretti formativi.

Pertanto, il sistema di apprendistato ha bisogno di poter disporre di una dotazione finanziaria molto più ampia di quella attuale, e stabile. Infatti, fino ad oggi il sistema è stato finanziato con interventi annuali operati in sede di legge finanziaria, mentre un processo di crescita e consolidamento del sistema, che consenta di coinvolgere in percorsi formativi di qualità tutti gli apprendisti assunti, può svilupparsi solo a partire dalla definizione di un meccanismo stabile di finanziamento che necessariamente dovrà prevedere anche il concorso del sistema produttivo.

Si ritiene quindi che una trattativa effettivamente volta a definire il ruolo che l'apprendistato professionalizzante deve giocare nel quadro del si-

stema formativo e delle politiche del lavoro debba partire dalla soluzione del problema di finanziamento di una formazione adeguata per gli apprendisti.

Rispetto a questo tema, che appare strategico per impostare una qualsiasi ipotesi di riforma dell'apprendistato centrata sulla valorizzazione del ruolo formativo dello strumento, nei criteri direttivi indicati dalla legge n. 247/07, nell'attribuire la delega al Governo alla revisione della normativa, non c'è traccia. Come pure, dalla elencazione degli ambiti da riformare della normativa in relazione ai tre apprendistati risultano assenti le norme che potrebbero rappresentare una contropartita adeguata per le imprese, in un confronto mirato a individuare un finanziamento aggiuntivo per la formazione a carico del sistema produttivo. Si fa riferimento a quelle norme relative, ad esempio, alla determinazione del salario degli apprendisti, che oggi sembra legata ad un meccanismo automatico o almeno ad un vincolo minimo dipendente dall'inquadramento, come pure alle norme relative ai benefici/oneri contributivi riconosciuti all'impresa in relazione all'utilizzo dell'apprendistato.