
SANDRA
D'AGOSTINO

L'apprendistato all'appuntamento con l'obbligo formativo: luci ed ombre di una riforma in divenire

L'apprendistato rilanciato dalla legge 196/97 nella sua valenza formativa entra, attraverso l'obbligo formativo, a far parte del sistema educativo italiano. Dall'esame del regolamento dell'obbligo formativo emergono luci ed ombre: se si vuole rendere operativa la scelta di dare pari dignità alla scuola, alla formazione professionale regionale e all'apprendistato si dovranno superare le condizioni che rendono l'apprendistato meno vantaggioso rispetto agli altri canali.

Con l'articolo 68 della legge 144/99 il Paese ha conseguito un obiettivo importante: si è sancito l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del 18° anno di età.

Rapidamente, dall'affermazione nel Patto del Lavoro del 1996 di un diritto alla formazione fino al 18° anno di età, si è passati all'imposizione di un obbligo, nella convinzione che l'innalzamento del livello di qualificazione della popolazione sia ormai un obiettivo irrinunciabile di fronte alle sfide di un'economia globale in cui, per mantenere la competitività, le risorse umane giocano un ruolo chiave.

L'urgenza nella implementazione della legge, che aveva portato ad una rapidissima traduzione legislativa del principio affermato e condiviso da Governo e Parti Sociali nel Patto per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998 - urgenza che in parte "giustificava" l'introduzione di una riforma così importante per il sistema formativo e il sistema Paese attraverso lo strumento giuridico del collegato alla finanziaria -, sembra essersi affievolita, tanto che alla vigilia dell'avvio del meccanismo, di fatto il quadro legislativo non è stato ancora perfezionato.

Infatti il regolamento di attuazione dell'articolo 68 della legge 144/99, che impone l'avvio dell'obbligo formativo a partire dal settembre 2000, è ancora al vaglio delle commissioni parlamentari e dovrà poi passare in seconda lettura, per l'approvazione definitiva, al Consiglio dei Ministri.

La regolamentazione dell'articolo 68 rispetto ai tre canali per l'assolvimento dell'obbligo

È noto che l'articolo 68 prevede la possibilità di assolvere l'obbligo formativo attraverso tre canali: il sistema dell'istruzione, i corsi di formazione professionale regionale a tempo pieno, nell'esercizio dell'apprendistato. La legge 144/99 prevedeva che con successivo regolamento - da emanarsi entro sei mesi dalla approvazione della legge stessa per consentire l'avvio dell'obbligo formativo a partire dall'anno 1999-2000 - fossero definiti tempi e modalità di attuazione.

Un successivo approfondimento giuridico ha rilevato l'impossibilità di definire con unico atto statale le modalità di attuazione relative sia al sistema dell'istruzione che al sistema della formazione professionale regionale. Infatti il regolamento, proprio in quanto atto di normazione governativa, non può esorbitare dall'ambito proprio delle competenze statali e riguarda pertanto le iniziative, le attività e gli adempimenti da realizzare nel settore dell'istruzione.

Quindi per evitare di incorrere nella bocciatura della Corte dei Conti, come avvenuto per il regolamento collegato all'articolo 17 della legge 196/97, si è ravvisata l'opportunità di definire modalità attuative dell'obbligo formativo nel sistema dell'istruzione sempre con regolamento governativo, mentre l'assolvimento dell'obbligo nella formazione professionale regionale - a tempo pieno o a tempo parziale in apprendistato - è stato rinviato ad accordo tra Stato e Regioni nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Bolzano e Trento.

L'articolo 68 l. 144/99 prevede che l'obbligo formativo possa essere assolto anche in percorsi integrati di istruzione e formazione. In particolare per consentire il passaggio da un canale all'altro stabilisce che *"le competenze conseguite in esito a qualsiasi segmento della formazione scolastica, professionale e dell'apprendistato costituiscono crediti per il passaggio da un sistema all'altro"*.

Il regolamento attuativo definisce le modalità per il rientro nel sistema scolastico per i giovani provenienti dalla formazione professionale o dall'apprendistato, mentre le Regioni e le Province autonome promuovono intese con l'amministrazione scolastica per stabilire *"il valore dei crediti formativi maturati"*.

Operativamente il sistema per l'obbligo formativo avrà come fulcro l'anagrafe dei giovani soggetti all'obbligo. Tale anagrafe sarà gestita dai servizi per

l'impiego decentrati, che avranno il compito anche di predisporre idonee iniziative di orientamento finalizzate ad individuare competenze e attitudini dei giovani e ad informare sulle possibilità formative presenti sul territorio.

A regime il sistema sarà quindi imperniato sui servizi per l'impiego, che avranno compiti di orientamento e di tutoraggio nonché di controllo dei giovani nel periodo di assolvimento dell'obbligo formativo.

Il significato dell'obbligo formativo in apprendistato

L'inserimento dell'apprendistato come uno dei tre canali attraverso i quali è possibile assolvere l'obbligo formativo rappresenta il coronamento del processo di rinnovamento dello strumento avviato dall'articolo 16 della legge 196/97. La scelta fatta in quest'ultimo, di rilanciare l'apprendistato quale strumento centrale per facilitare e supportare l'inserimento dei giovani nella vita attiva, viene confermata e arricchita sottolineando il ruolo formativo dello strumento, come alternativa di pari dignità al sistema scolastico e ai corsi lunghi di formazione professionale.

Al pari di quanto avviene per lunga tradizione in molti Paesi europei, si riconosce diritto di cittadinanza nell'ambito del sistema formativo ai diversi stili di apprendimento. Infatti alcuni giovani adolescenti spesso abbandonano la scuola perché a disagio con un modello di apprendimento troppo teorico, basato sulla capacità di astrazione, mentre possono essere rimotivati all'apprendimento con modelli che a partire dalla pratica recuperino e sviluppino conoscenze e competenze di base.

Se è vero che le indagini Excelsior rappresentano una domanda di lavoro delle imprese ancora forte per i titoli di studio bassi, la società post-industriale della conoscenza richiede un adeguamento continuo di tutto il capitale umano, pena l'emarginazione. Quindi i giovani che entrano precocemente nel mercato del lavoro hanno bisogno di apprendere le competenze di base della propria professione, ma soprattutto di essere rimotivati all'apprendimento in una logica di long life learning.

La logica sottostante alla scelta dei tre canali per l'assolvimento dell'obbligo è che per alcuni giovani è necessario un diverso approccio didattico per conseguire l'obiettivo del successo formativo.

È evidente che 120 ore annue di formazione esterna per l'apprendistato sembrano improponibili come percorso formativo alternativo e di pari dignità rispetto alla scuola; tuttavia accanto ad un adeguato incremento delle ore di formazione esterna non bisogna dimenticare che in apprendistato l'apprendimento si realizza principalmente sul luogo di lavoro: ruolo della formazione esterna è sistematizzare quanto appreso on the job, producendo un adeguato effetto moltiplicatore.

Quindi l'articolo 68 sancisce la valenza dell'apprendimento sul lavoro quale adeguata alternativa ad un apprendimento esclusivamente scolastico, pur nella difficoltà attuale che registrano tutti i Paesi di "misurare" e verificare tale apprendimento.

La regolamentazione dell'assolvimento dell'obbligo in apprendistato

Rispetto all'assolvimento dell'obbligo formativo in apprendistato il regolamento governativo attualmente al vaglio delle Commissioni parlamentari definisce due elementi:

- la formazione esterna all'impresa per i giovani in obbligo prevede la frequenza di moduli aggiuntivi di 120 ore;
- a livello nazionale verranno definiti obiettivi, contenuti e standard minimi per i moduli formativi aggiuntivi.

Il raddoppio del volume della formazione esterna, se anche può apparire risultato minimo, è frutto di una lunga concertazione tra le Parti Sociali e con il Governo. In particolare una prima stesura del testo prevedeva un modulo aggiuntivo di 120 ore da realizzarsi parte nelle strutture formative esterne parte in azienda. Inoltre veniva lasciato alla contrattazione collettiva il compito di stabilire l'articolazione del modulo fra i due luoghi, facendo paventare il perverso risultato della determinazione di una quota minima di ore di formazione esterna e di una varietà di durata dei moduli aggiuntivi in relazione ai diversi contratti nazionali, al pari di quanto sta avvenendo più in generale per i percorsi di formazione esterna per l'apprendistato.

Infatti anche l'articolo 16 attribuisce alla contrattazione collettiva il compito di definire la durata della formazione esterna, nel rispetto di un limite minimo di 120 ore annue. Al momento tutti i contratti, ad esclusione di quello per l'industria metalmeccanica, si sono attestati sull'impegno minimo.

Inoltre viene anche attribuita ai contratti collettivi la facoltà di prevedere riduzioni nell'impegno formativo per i giovani con titolo post-obbligo idoneo rispetto alla qualifica da conseguire: i contratti che hanno normato tale aspetto mostrano un'ampia "creatività" nel determinare le riduzioni e nel definire le idoneità.

Il risultato è un trasferimento di enormi costi - sia organizzativi che di risorse finanziarie - sul soggetto che istituzionalmente provvede all'organizzazione dei corsi - ossia la Regione o la Provincia, ma soprattutto un'inequità di trattamento per giovani con stessa qualifica e stesso titolo di studio, inquadrati con diversi contratti di lavoro.

La mediazione trovata nel testo regolamentare appare dunque come un buon risultato, che potrebbe aprire la strada a una revisione dello stesso articolo 16; tuttavia il testo dell'accordo licenziato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Bolzano e Trento nella seduta del 02.03.00 conferma il testo precedente, affidando alla contrattazione collettiva la ripartizione tra formazione esterna e interna all'impresa per il modulo integrativo di 120 ore.

Al momento sembrerebbe trattarsi di una "svista", considerato il pieno consenso delle Regioni all'incremento della formazione esterna per 120 ore annue.

Rispetto ai contenuti dei moduli formativi aggiuntivi, ci si interroga sulla valenza che essi dovrebbero avere. Infatti il regolamento non ne chia-

risce gli obiettivi, ma ne rimanda la definizione a successivo decreto, che definirà anche gli standard formativi minimi.

Considerato l'obiettivo di assolvimento di un obbligo formativo, i moduli integrativi dovrebbero essere maggiormente orientati al recupero di competenze di base; infatti il testo della conferenza Stato-Regioni indica come obiettivi il *"consolidamento e l'eventuale recupero delle conoscenze e delle competenze di base e trasversali, sulla base dell'accertamento delle competenze possedute dagli apprendisti e dell'individuazione di fabbisogni formativi"*.

Non si possono dimenticare però le caratteristiche dell'utenza: ragazzi giovanissimi, che hanno abbandonato precocemente gli studi, spesso con un curriculum scolastico segnato da difficoltà; per questi giovani l'ingresso nel mercato del lavoro spesso rappresenta o la ricerca di soddisfazione personale attraverso le gratificazioni materiali del lavoro o una scelta provvisoria in attesa di chiarirsi le idee o di fare il servizio militare o di individuare la professione soddisfacente, e così via: in sostanza si tratta di giovani che non hanno ancora elaborato un personale progetto di vita.

Per questi giovani il rientro in formazione è molto difficile: la vicinanza temporale della loro uscita, spesso non indolore, dalla scuola fa sì che tale rifiuto non sia stato ancora sottoposto a rielaborazione personale, generando un rifiuto aprioristico di ogni situazione che possa ricordare l'esperienza scolastica.

Il valore fondamentale è legato alla dimensione del "fare", per cui la rimotivazione all'apprendimento non può che partire dall'esperienza professionale in cui sono inseriti. C'è invece il rischio che una sottolineatura eccessiva delle competenze di base e trasversali induca il riprodursi di situazioni scolastiche d'aula, rischio che produrrebbe solo una situazione di chiusura totale da parte del giovane.

Dunque i contenuti delle attività formative, pur se di base e trasversali, dovranno fondarsi su un aggancio forte con il vissuto lavorativo dei giovani.

Il regolamento governativo contempla la possibilità di lavorare con contratto diverso da quello di apprendistato nel periodo di assolvimento dell'obbligo formativo; contemporaneamente è richiesta la frequenza di un percorso nella scuola o nella formazione professionale regionale. Perché sia data una possibilità reale anche a questi giovani di assolvere l'obbligo occorrerà definire modalità di lavoro che consentano una proficua frequenza delle attività formative. Ciò può ad esempio richiedere l'introduzione di un numero massimo di ore di lavoro settimanali non superiore a 20, con un'articolazione giornaliera che consenta la frequenza delle attività formative.

Infine l'accordo della conferenza permanente Stato-Regioni definisce due ulteriori elementi nella disciplina dell'assolvimento dell'obbligo formativo nell'apprendistato:

- *l'attenzione ai soggetti portatori di handicap che assolvono l'obbligo in apprendistato*: per tali soggetti le strutture formative dovranno assicurare condizioni organizzative, logistiche ed educative tali da facilitare il conseguimento del successo formativo. In particolare si indica l'individua-

lizzazione dei percorsi come strategia formativa più adeguata per tali utenze speciali;

- *le modalità di incontro tra domanda-offerta di lavoro in apprendistato*: i servizi per l'impiego organizzano banche-dati contenenti i curricula dei giovani in cerca di lavoro con contratto di apprendistato e le richieste delle imprese per favorire il match tra domanda e offerta. Inoltre per consentire una verifica delle posizioni dei giovani rispetto all'obbligo formativo, le imprese comunicano quanto prima la cessazione dei contratti di apprendistato per i giovani in obbligo.

Luci ed ombre dell'attuale regolamentazione

A pochi mesi dall'avvio del nuovo anno scolastico, che dovrebbe implicare anche la realizzazione dei percorsi di formazione professionale per quei 15enni che non ritengono di rimanere a scuola, l'iter parlamentare del regolamento sull'obbligo formativo non è ancora completo. Questo ritardo pone a rischio la possibilità di avviare l'obbligo formativo dall'anno 2000 come previsto in quel regolamento. Si aggiunga che, come fatto notare nella stessa commissione parlamentare, il regolamento non è immediatamente attuativo, ad esempio nella parte che rimanda a successivo provvedimento la definizione di obiettivi, contenuti e standard formativi per i moduli integrativi della formazione esterna in apprendistato.

Probabilmente sarà quindi necessario far slittare i tempi di un ulteriore anno, in attesa di un quadro regolamentare e un assetto organizzativo più definiti. Il prossimo anno scolastico potrebbe invece essere dedicato ad avviare alcune iniziative sperimentali sui singoli territori, che consentano ad esempio di attivare i collegamenti fra i soggetti, di sperimentare il funzionamento delle banche-dati, di verificare l'efficienza dei servizi per l'impiego, di avviare iniziative di formazione per gli operatori.

Si aggiunga che, se almeno in parte le iniziative regionali dovranno essere finanziate con le risorse del FSE, il ritardo accumulato nella predisposizione dei POR non renderà disponibili tali risorse che negli ultimi mesi dell'anno. Solo da quel momento sarà quindi possibile attivare i bandi per l'affidamento delle attività.

Come detto, la realizzazione dell'obbligo formativo è imperniata sul ruolo centrale attribuito ai servizi per l'impiego, in primo luogo rispetto alla tenuta dell'anagrafe dei giovani. È noto che i SPI sono stati investiti negli ultimi anni da una profonda fase di riforma per cui ci si interroga sull'effettiva capacità operativa per questi in tempi stretti, su attività nuove. Infatti la realizzazione dell'anagrafe, al di là della progettazione del sistema informatico, implica l'attivazione dei canali di informazione fra i diversi soggetti:

- scuole, che devono segnalare i giovani soggetti ad obbligo formativo per l'anno successivo e le scelte preliminari di ognuno. Successivamente devono segnalare gli eventuali abbandoni in corso d'anno;

- centri di formazione professionale, che segnalano i giovani iscritti e gli eventuali abbandoni sia nei corsi a tempo pieno, sia nei corsi di formazione esterna per apprendisti;
- imprese, che dovrebbero comunicare sia le disponibilità di anno in anno in apprendistato sia attivazioni e cessazioni dei contratti di apprendistato;
- regione, intesa come assessorato alla formazione professionale, che segnala ai servizi per l'impiego quali attività formative sono disponibili sul territorio, programmati sulla base dei dati sull'utenza potenziale.

Le banche-dati dovranno essere poi progettate in modo tale da tenere nota anche delle competenze acquisite e quindi degli eventuali crediti rispetto all'inserimento in nuovi percorsi. Ma soprattutto ai servizi per l'impiego è affidato un compito di orientamento e di tutoraggio dei giovani in obbligo, con l'obiettivo di stimolare scelte consapevoli.

Un compito così complesso ha necessariamente bisogno di tempi lunghi perché siano individuati modelli organizzativi efficaci, quindi, un rinvio nella partenza dell'obbligo formativo abbinato alla promozione di una sperimentazione diffusa, con un forte supporto tecnico, possono rivelarsi necessarie.

In relazione all'apprendistato, la realizzazione di un percorso integrativo per gli apprendisti pone serie difficoltà. In primo luogo è necessario ricordare che in generale il canale di formazione esterna per l'apprendistato è stato avviato solo recentemente e in forma alquanto parziale. Nel prossimo ottobre dovrebbero partire le nuove attività finanziate a valere dei 200 miliardi della finanziaria del 1999, coinvolgendo in attività formative circa 76.000 apprendisti in tutto il territorio; nel Meridione però i primi progetti sperimentali, quelli varati nel 1998, in molti casi devono ancora essere avviati. Dunque il sistema di formazione per l'apprendistato è ancora alla ricerca di modelli operativi efficaci, di soluzioni idonee ad esempio rispetto alla eterogeneità degli apprendisti per età, titolo di studio e figura professionale.

Probabilmente nelle Regioni settentrionali il numero di apprendisti occupati è tale che, nella formazione dei gruppi-classe, si potrà tenere conto di tutte le variabili citate (se il sistema informativo funziona a dovere). Ben diverso il discorso per le altre Regioni dove esistono già enormi difficoltà a organizzare i gruppi rispetto all'intera utenza dell'apprendistato, senza doversi riferire ad un sottoinsieme di questa.

I primi dati di valutazione delle sperimentazioni evidenziano che la quota di giovani dai 15 ai 17 anni coinvolti nei corsi è del 27,2%, ossia poco più di un quarto del totale degli occupati in apprendistato. Dunque in alcuni territori i moduli integrativi sarebbero rivolti a gruppi di esigua numerosità se si vuol comporre i gruppi, come si ritiene, anche tenendo conto della figura professionale, con conseguente aumento del costo medio delle attività.

Si aggiunga che il contratto di apprendistato mostra una forte "volatilità", che si ritiene più accentuata proprio per quelle fasce di utenza più gio-

vani, che ancora non hanno elaborato un progetto di vita definito. Il carattere di volatilità richiede alle strutture formative un preliminare impegno forte sull'orientamento professionale, inteso come rafforzamento della scelta, ma anche le Parti sociali attraverso la contrattazione e lo Stato devono individuare strumenti idonei a incentivare la "fedeltà" dell'apprendista all'azienda.

Ancora, l'articolo 68 stabilisce che l'obbligo formativo si considera assolto al compimento del 18° anno di età o al conseguimento della qualifica. La legge Treu aveva fissato in 18 mesi la durata minima del contratto di apprendistato, ma forse è opportuno introdurre un limite minimo di 24 mesi per i giovani in obbligo formativo, allineandosi alla durata minima prevista per i corsi lunghi di formazione professionale dall'accordo della conferenza Stato-Regioni.

Rispetto alla possibilità di passare da un canale all'altro per l'assolvimento dell'obbligo e più in generale rispetto alla possibilità di vedersi riconoscere dei crediti anche nel passaggio da un contratto di apprendistato ad un altro, si chiama in causa il complesso capitolo della certificazione. Senza entrare in argomento se non per le specificità proprie dell'apprendistato occorre sottolineare che:

- l'attuale normativa sull'apprendistato consente il riconoscimento di un credito solo per apprendisti assunti per lo stesso profilo professionale, limitatamente ai moduli trasversali (cfr. Decreto 8 aprile 1998, art. 3, comma 1). Tuttavia le modalità per il riconoscimento del credito non sono state definite;
- la certificazione delle competenze presuppone il superamento di prove di verifica. Nel caso tali prove non siano superate dal soggetto occorre prevedere adeguati momenti di recupero; dal momento che spetta ai contratti collettivi definire la durata della formazione esterna, è loro compito anche prevedere tempi e modalità per tali recuperi. Si aggiunga che in relazione ai portatori di handicap il testo dell'accordo Stato-Regioni già prevede la realizzazione di moduli di sostegno;
- una seria certificazione delle competenze conseguite in apprendistato non può limitarsi a considerare le attività di formazione esterna all'azienda, ma deve individuare criteri, metodi e strumenti per certificare le competenze acquisite on the job.

Tuttavia per l'apprendistato le "passerelle" non possono essere intese soltanto in senso orizzontale: occorre prevedere possibilità di passaggi verticali, ossia di prosecuzione dei percorsi. Non si può dare piena dignità all'apprendistato nell'ambito dell'obbligo formativo se poi questo è un canale chiuso, che non contempla possibilità di formazione superiore se non attraverso un rientro nel canale scolastico.

Sull'esempio dell'esperienza francese, dove attraverso il percorso di apprendistato è possibile arrivare a conseguire una laurea in ingegneria, vanno creati sbocchi nella formazione superiore anche per gli apprendisti, ad esempio consentendo l'ingresso, dietro adeguato accertamento delle

competenze e eventuale percorso integrativo, nei percorsi di IFTS. Si segnala che la provincia di Trento ha già promosso una sperimentazione di percorsi di apprendistato finalizzati al conseguimento di un titolo di scuola secondaria superiore o di diploma universitario, con un opportuno rinforzo della parte di formazione esterna.

Solo costruendo passerelle per l'avanzamento nel percorso formativo si può evitare che l'apprendistato diventi una scelta senza appello, che "condanna" a un livello di scolarità inferiore.

Infine bisogna ricordare la riforma degli strumenti di accesso al lavoro, che riguarda anche l'apprendistato, che dovrebbe portare alla definitiva abolizione dei contratti di formazione e lavoro. Tale riforma appare oggi tanto più urgente se si vuole dare gambe all'apprendistato nel Meridione, facendo aumentare l'utenza interessata per effetto di sostituzione.

Ma la riforma è tanto più urgente se si pensa che aver posto un obbligo di formazione esterna per 240 ore per i giovani in obbligo formativo, a parità di condizioni, costituisce un disincentivo all'assunzione dei giovanissimi. Si aggiunga che i sindacati dei lavoratori si sono più volte espressi a favore di una revisione delle norme poste a tutela degli apprendisti, introducendo un doppio regime: per i giovani fino a 18 anni resterebbe l'attuale complesso di divieti, che sarebbe invece pressoché smantellato per i giovani con più di 18 anni.

Se quindi si vuole rendere reale l'apprendistato come canale alternativo alla scuola e alla formazione professionale per l'assolvimento dell'obbligo vanno create condizioni che incentivino i datori di lavoro ad assumere i giovanissimi. È impensabile introdurre ulteriori sgravi, visto che questi costituiscono già il 100% nelle imprese artigiane; l'unica alternativa sembra quella di aumentare le contribuzioni a carico dei datori di lavoro per i giovani con più di 18 anni. Dunque alla revisione della regolamentazione del contratto di lavoro deve accompagnarsi la revisione degli incentivi.

Conclusioni

La riforma avviata nello scorso anno con l'introduzione dell'obbligo formativo è un appuntamento necessario per il nostro Paese, per elevare il livello di qualificazione della popolazione.

Tuttavia se si vuole rendere operativa la scelta effettuata, di dare pari dignità alla scuola, alla formazione professionale regionale e all'apprendistato, quanto prima si dovrà superare tutte quelle condizioni che rendono l'apprendistato meno vantaggioso rispetto agli altri canali, considerando che:

- le imprese allo stato attuale possono con minori costi indirizzare la domanda di lavoro verso altre utenze;
- i giovani scegliendo l'apprendistato per l'assolvimento dell'obbligo formativo si trovano in un canale che rende alquanto problematico il rico-

noscimento dei crediti acquisiti o il rientro nel sistema di istruzione, costringendo a improduttive ripetizioni di attività formative, e che soprattutto si rivela una strada senza uscita per chi volesse conseguire titoli superiori.

Il rinvio di un anno nella partenza nell'obbligo formativo potrebbe essere un'occasione per definire il quadro giuridico e contrattuale, con l'obiettivo di un avvio "ad armi pari" fra i tre canali dell'obbligo formativo.