

# Apprendistato: prime prove di riforma

SANDRA D'AGOSTINO<sup>1</sup>

**Parole chiave:**  
*Apprendisti,  
Diritto-dovere;  
D.lgs. 276/03*

## 1. L'andamento dell'occupazione in apprendistato ed il quadro complessivo dell'implementazione

Il numero di occupati in Italia con contratto di apprendistato nel 2007 per la prima volta ha superato la soglia dei 600.000, attestandosi su una media di 636.075 unità (cfr. tabella 1). Si tratta di un dato significativo, che non solo conferma quel trend di crescente utilizzo dello strumento che si registra nel Paese ininterrottamente dal 1998, ma soprattutto indica una rinnovata fiducia nello strumento, la cui variazione rispetto all'anno 2006 fa segnare un balzo positivo pari al +8% a livello nazionale.

Se pressoché tutte le circoscrizioni hanno registrato una variazione positiva dell'occupazione in apprendistato nell'ultimo anno, l'incremento si è caratterizzato diversamente sui vari territori. Storicamente l'apprendistato ha avuto una ampia diffusione nelle regioni settentrionali, dove si è sviluppato sull'onda dell'entità degli sgravi contributivi concessi alle imprese, subendo meno la concorrenza del contratto di formazione e lavoro. Guardando la composizione percentuale degli apprendisti occupati con riferimento all'anno 2007, nel Nord Italia rimane concentrato il 55% dei contratti, ovvero più della metà dell'aggregato complessivo; tuttavia questo dato, se confrontato con la composizione registrata con riferimento all'anno 1998, indica un riequilibrio della distribuzione territoriale dell'occupazione:

<sup>1</sup> ISFOL, esperta in sistemi formativi.

infatti in una decade la quota di apprendisti occupati nella macro-area settentrionale passa dal 64% registrato nel 1998 al 55,2% del 2007.

Il dato sulla crescita nel numero di apprendisti occupati appare in controtendenza in primo luogo rispetto all'andamento dell'occupazione con riferimento alla fascia di popolazione potenzialmente interessata dall'apprendistato, ovvero i giovani 15-29enni. Infatti, per questi giovani il tasso di occupazione fa registrare un riduzione di un punto percentuale fra il 2006 e il 2007 (dal 40,6% al 39,6%).

Tabella 1 - *Apprendisti occupati per regione e macro-area e variazione percentuale (Valori assoluti e % - anni 2006, 2007\*)*

| Regione               | 2006           | 2007*          | 2007/2006  |
|-----------------------|----------------|----------------|------------|
| Piemonte              | 45.909         | 50.745         | 10,5       |
| Valle d'Aosta         | 1.987          | 1.912          | -3,8       |
| Lombardia             | 106.529        | 117.703        | 10,5       |
| Trentino Alto Adige   | 12.681         | 13.192         | 4,0        |
| Veneto                | 70.012         | 75.423         | 7,7        |
| Friuli Venezia Giulia | 12.714         | 13.343         | 4,9        |
| Liguria               | 17.743         | 18.797         | 5,9        |
| Emilia Romagna        | 57.293         | 59.609         | 4,0        |
| Toscana               | 47.486         | 53.341         | 12,3       |
| Umbria                | 14.871         | 16.049         | 7,9        |
| Marche                | 26.058         | 28.646         | 9,9        |
| Lazio                 | 47.802         | 57.996         | 21,3       |
| Abruzzo               | 13.730         | 13.997         | 1,9        |
| Molise                | 1.930          | 1.995          | 3,4        |
| Campania              | 21.862         | 23.701         | 8,4        |
| Puglia                | 36.062         | 35.890         | -0,5       |
| Basilicata            | 3.255          | 3.378          | 3,8        |
| Calabria              | 7.007          | 8.088          | 15,4       |
| Sicilia               | 27.937         | 28.795         | 3,1        |
| Sardegna              | 13.909         | 13.475         | -3,1       |
| Nord                  | 324.867        | 350.723        | 8,0        |
| <i>Nord-Ovest</i>     | 172.167        | 189.156        | 9,9        |
| <i>Nord-Est</i>       | 152.700        | 161.567        | 5,8        |
| Centro                | 136.218        | 156.032        | 14,5       |
| Sud e Isole           | 125.692        | 129.320        | 2,9        |
| <b>Italia</b>         | <b>586.777</b> | <b>636.075</b> | <b>8,4</b> |

(\*) Il dato relativo al mese di dicembre che concorre alla media è parzialmente stimato sulla base dell'andamento dell'occupazione nel precedente anno 2006  
Fonte: elaborazione ISFOL su dati INPS

Ma soprattutto la ripresa dell'occupazione in apprendistato appare poco congruente rispetto ad un quadro dell'implementazione della riforma promossa dal d.lgs. 276/03 che risulta ancora incompleto: nonostante sia passato ormai un quinquennio dall'approvazione del cosiddetto Decreto Biagi, il quadro dell'implementazione si presenta ancora a "macchia di leopardo"

per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante; l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere rimane un istituto di fatto inesistente e quello per il conseguimento di un diploma è oggetto di sperimentazioni di portata assai limitata.

Ed infatti, se si guarda alla composizione per tipologia di contratto dell'occupazione in apprendistato registrata nel 2007, ancora la quota maggioritaria di apprendisti è assunta secondo il precedente quadro normativo (cfr. tab. 2); la novità è che tale quota non costituisce più una maggioranza assoluta sul totale dei contratti di apprendistato in essere, ed anzi l'analisi dello stock medio mensile rivela che nell'ultimo trimestre nelle macro-aree del Nord e del Centro avviene il "sorpasso": la quota di apprendisti con contratto professionalizzante sopravanza quella degli apprendisti ex l. 196/97.

Tabella 2 - *Ripartizione degli apprendisti occupati per tipologia di contratto di apprendistato anno 2007, media gen-nov*

| Regione           | Tipologia di contratto di apprendistato |                     |            |             | Totale       |
|-------------------|-----------------------------------------|---------------------|------------|-------------|--------------|
|                   | Diritto-dovere                          | Professionalizzante | Altro      | L. 196/97   |              |
| Nord              | 7,1                                     | 43,6                | 0,2        | 49,0        | 100,0        |
| <i>Nord-Ovest</i> | 7,4                                     | 44,4                | 0,3        | 47,9        | 100,0        |
| <i>Nord-Est</i>   | 6,8                                     | 42,8                | 0,1        | 50,3        | 100,0        |
| Centro            | 8,5                                     | 43,1                | 1,5        | 46,9        | 100,0        |
| Sud e Isole       | 13,7                                    | 35,5                | 0,3        | 50,5        | 100,0        |
| <b>Italia</b>     | <b>8,8</b>                              | <b>41,8</b>         | <b>0,6</b> | <b>48,8</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: elaborazione ISFOL su dati INPS

Probabilmente contribuisce a creare un clima di maggior fiducia verso lo strumento l'attenzione che viene posta dalle istituzioni sulle criticità di utilizzo dell'apprendistato espresse dalle imprese, attenzione che porta Governo e parti sociali prima alla firma del "Protocollo su previdenza, lavoro e competitività" nel luglio 2007 in cui si concorda di procedere ad una revisione della disciplina degli apprendistati, d'intesa anche con le Regioni; quindi, il collegamento sul welfare alla legge finanziaria per il 2008 (l. 247/07) traduce tale impegno in previsione normativa, affidando al Governo, d'intesa con le Regioni e le Parti sociali, la delega ad emanare un apposito decreto legislativo entro 12 mesi.

L'attenzione non scema con l'avvio della nuova legislatura, anzi si rafforza. Fra i primi provvedimenti emanati dal nuovo Governo si inserisce l'art. 23 del decreto-legge n. 112/08, poi convertito in legge n. 133/08, che apporta modifiche all'apprendistato professionalizzante e a quello per il conseguimento di un diploma. Nè sembra che la spinta riformatrice si sia esaurita: alcune dichiarazioni rese pubblicamente dal ministro Sacconi rinviano alla riapertura di un tavolo di confronto con le istituzioni regionali e le parti sociali per dare attuazione alla delega alla riforma dell'istituto prevista dalla legge n. 247/07.

Per comprendere le ragioni che hanno portato alla riapertura del confronto sull'apprendistato, ancora prima che la riforma approvata con la legge n. 276/03 venisse messa a regime, ed esaminare l'apporto innovatore dei più recenti provvedimenti emanati dal Governo, sembra opportuno tracciare il quadro approfondito dell'attuazione dei tre contratti di apprendistato come definiti dal d.lgs. 276/03.

## 2. L'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione: uno strumento "virtuale"

Per quanto riguarda l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere, definito dall'art. 48 del d.lgs. n. 276/03, il quadro è sostanzialmente immutato rispetto allo scorso anno. Ovvero, nessuna Regione ha ancora regolamentato lo strumento nell'ambito di intese con i Ministeri del lavoro e dell'istruzione, come previsto dallo stesso articolo 48.

Infatti, in molte delle leggi regionali emanate in materia di apprendistato è presente uno o più articoli dedicati all'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere. Il quadro successivo evidenzia l'elenco delle disposizioni regionali che contengono riferimenti anche alla tipologia di apprendistato definita dall'art. 48 del d.lgs. 276/03.

| Provvedimenti emanati dalle Regioni e Province Autonome in materia di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PIEMONTE                                                                                                                                             | Legge Regionale n. 2/2007 recante "Disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato", Capo II                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| LOMBARDIA                                                                                                                                            | Legge Regionale n. 22/2006 su "Il mercato del lavoro in Lombardia", art. 20; legge regionale n. 19/2007 recante "norme sul sistema di istruzione e formazione della Regione Lombardia", art. 21                                                                                                                                                                                                                 |
| PROV. BOLZANO                                                                                                                                        | Legge Provinciale n. 2/2006 recante "Ordinamento dell'apprendistato"                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| PROV. TRENTO                                                                                                                                         | Protocollo d'intesa con le Parti sociali del luglio 2005; legge provinciale n. 6/2006 recante "Disciplina della formazione in apprendistato"                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| FRIULI VENEZIA G.                                                                                                                                    | Legge Regionale n. 18 del 09.08.05 recante "Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro", artt. 61 e 62                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| EMILIA ROMAGNA                                                                                                                                       | Legge Regionale n. 17/2005 "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro", capo V "Apprendistato"<br>Legge Regionale n. 20/2005 recante "Modifiche alla l.r. 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), art. 2, 3 e 11; DPGR n. 22/R/2005, art. 1; DD n. 610/2005 |
| TOSCANA                                                                                                                                              | Legge Regionale n. 18/2007 recante "Disciplina dell'apprendistato", art. 13                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| UMBRIA                                                                                                                                               | Legge Regionale n. 2/2005 "Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro", art. 17                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| MARCHE                                                                                                                                               | Legge n. 3/2008 recante "Disciplina regionale dell'apprendistato", Capo II                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| MOLISE                                                                                                                                               | Legge Regionale n. 20/2005 "Norme in materia di promozione dell'occupazione", art. 38                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| SARDEGNA                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

Tuttavia ai provvedimenti legislativi di portata più generale ancora non hanno fatto seguito provvedimenti regolamentari che, come detto, presuppongono il concerto con i Ministeri del Lavoro e dell'Istruzione. Si deve anche segnalare che in qualche caso le leggi regionali, pur dedicate alla definizione di una disciplina dell'apprendistato, fanno riferimento solo alle due fattispecie dell'apprendistato professionalizzante e di quello per il conseguimento di un diploma (Lazio, Basilicata), tralasciando l'istituto ex art. 48.

Ciò non significa che i minori non possano essere assunti come apprendisti in mancanza della regolamentazione di tale forma di apprendistato: le assunzioni continuano ad avvenire utilizzando il contratto di apprendistato ex l. 196/97, grazie alla deroga inserita nell'art. 47, comma 3, del d.lgs. 276/03 che fa salva la disciplina precedente fino ad avvenuta regolamentazione delle nuove tipologie. Purtroppo, sembra esserci scarsa consapevolezza nel Paese di tali passaggi giuridici, tanto che i dati riportati nella precedente tabella n. 2, estratti dal data-base INPS, segnalano una quota pari all'8,8% di apprendisti assunti con contratto per l'espletamento del diritto-dovere. Probabilmente si tratta di minori, assunti in apprendistato sulla base delle norme della legge n. 196/97, erroneamente classificati ai fini delle dichiarazioni mensili rilasciate dalle aziende attraverso il modello DM10 come assunti con il contratto di apprendistato ex art. 48 d.lgs. 276/03.

Visto l'"errore" presente nelle comunicazioni INPS, occorre fare riferimento ai dati comunicati dalle Regioni nell'ambito del monitoraggio annuale sull'apprendistato per tracciare il quadro dell'occupazione dei minori. Nonostante i numerosi valori mancanti, sembra di poter affermare che la quota di minori in apprendistato appare in diminuzione rispetto al valore di 50.000 unità registrato pressoché costantemente negli ultimi anni. Infatti, i valori relativi al 2006, ultimo dato disponibile dalle rilevazioni regionali, segnalano una riduzione complessiva pari a circa il 20%.

Probabilmente, più che di un effetto dell'elevamento a 16 anni dell'età di ingresso al lavoro, che entra pienamente in vigore solo a partire dall'autunno del 2007, tale diminuzione è il risultato di un calo di interesse delle imprese verso tale tipologia di utenza. Infatti, il dato sull'apprendistato si inquadra in un trend più generale in cui l'occupazione dei minori fra il 2005 e il 2006 si riduce di circa 10.000 unità e il tasso di occupazione a livello nazionale passa dal 3,5% registrato nel 2005 al 2,6% del 2006.

In più occasioni si è avuto modo di segnalare che la disciplina dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere come definita dall'art. 48 del d.lgs. 276/03, seppure non ancora applicata, sia da rivedere: non solo per elevare l'età di ingresso, ridefinire la durata in relazione all'obbligo formativo, evitando di creare una eccessiva concorrenza da parte dell'apprendistato professionalizzante, ma anche e soprattutto per la necessità di identificare una modalità più efficace per dare risposta al diritto alla formazione di questi adolescenti. Infatti, nonostante sia già istituito l'obbligo di formazione per gli apprendisti minori anche se assunti nel quadro della legge 196/97, la partecipazione alle attività formative resta residuale: nel 2006 ha preso parte agli interventi poco meno di un apprendista su quattro. Si ag-

giunga che talora la partecipazione dei minori avviene solo per una parte della formazione obbligatoria, mentre è del tutto residuale l'offerta di moduli aggiuntivi che consentano di recuperare quelle competenze di base e di cittadinanza che invece maggiormente dovrebbero caratterizzare l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione e formazione.

Eppure, i provvedimenti programmatici siglati nel quadro della precedente legislatura e i primi provvedimenti emanati dall'attuale Governo non affrontano le criticità relative all'implementazione di tale tipologia di apprendistato, né sembra che tale tema sia iscritto come priorità nell'agenda politica.

Si segnala, invece, che è stato da poco pubblicato, nell'ambito della collana "Studi, progetti, esperienze per una nuova formazione professionale" curata dal CNOS-FAP, il volume "Apprendistato nei percorsi di diritto-dovere" che riporta gli esiti di una ricerca svolta nel corso dell'anno 2006-07 su tale segmento.

La ricerca ha voluto approfondire le possibilità, i modelli e gli strumenti in uso nella formazione degli apprendisti minori, confermando un quadro di scarsa presenza o quanto meno di episodicità dell'offerta formativa per i minori anche in quelle realtà regionali dove l'occupazione in apprendistato è più ampia. Pochi sono i casi censiti nei quali risulta evidente uno sforzo dell'amministrazione regionale, supportato da una pari risposta da parte delle strutture formative, per avviare e consolidare un sistema di offerta per gli apprendisti minori. In questi casi l'esperienza ha messo in luce una serie di criticità, di cui si riepilogano le principali:

- il numero di minori assunti con contratto di apprendistato è diminuito in maniera esponenziale nell'ultimo decennio. Vista dal lato dell'organizzazione dell'offerta formativa ciò implica una difficoltà a costituire gruppi omogenei di numerosità minima e quindi a definire percorsi formativi tarati sulle esigenze di professionalizzazione dei ragazzi;
- i ragazzi adolescenti, alle prese con una fase difficile di costruzione del sé, evidenziano generalmente i tassi più elevati di volatilità del contratto di apprendistato. Ovvero, quando questi adolescenti riescono a trovare un lavoro, molto facilmente lo lasciano, perché insoddisfatti dell'esperienza, all'inseguimento di un lavoro migliore; ciò significa che anche i percorsi formativi diventano meno sequenziali, spesso interrotti per via dell'interruzione del contratto;
- l'età media degli apprendisti minori è molto alta, generalmente supera i diciassette anni; ciò significa che, quand'anche si riesca ad "intercettarli" per la formazione prima del compimento dei 18 anni, al più si riesce a coinvolgere tali adolescenti in una annualità di percorso visto che spesso, nel momento in cui i ragazzi compiono la maggiore età e quindi assolvono il diritto-dovere all'istruzione e formazione, le imprese preferiscono ritirarli dall'attività formativa per ridurre l'onere di formazione esterna.

È evidente quindi che l'obiettivo posto dall'art. 48 del d.lgs. 276/03, ovvero di definire una tipologia di apprendistato finalizzata al conseguimento

di una qualifica professionale riconosciuta a livello nazionale perché rispondente a standard minimi omogenei, non appare compatibile con la realtà attuale dell'apprendistato per i minori fatta di un'utenza numericamente scarsa, che si caratterizza per la non sequenzialità dei percorsi di inserimento professionale e la brevità della partecipazione ai percorsi formativi quand'anche presente. È infatti parimenti evidente che neppure si può immaginare di regolamentare il nuovo strumento aumentando il volume annuo di formazione esterna all'azienda in misura adeguata a compensare la durata breve dei percorsi. Già oggi le imprese assumono gli adolescenti sempre meno che nel passato, preferendo selezionare apprendisti più adulti, soggetti a meno vincoli rispetto all'attività svolta sul lavoro, agli orari, alle visite mediche, e "gravati" da un onere formativo minore.

Le osservazioni avanzate rimandano, più che ad una regolamentazione dell'art. 48, ad una revisione complessiva dell'impianto normativo di tale tipologia. Alcuni gap strutturali dell'Italia nel confronto con gli altri Paesi europei – un più alto tasso di abbandono dei percorsi formativi della popolazione giovanile (15-24) senza aver conseguito alcun titolo, unito ad un più basso tasso di occupazione nella stessa fascia d'età – suggeriscono la necessità di ripensare lo strumento, mantenendo la finalizzazione ad un recupero almeno di un titolo di qualifica per quanti ne sono privi, ma aumentando la platea degli interessati almeno fino a coprire l'intera utenza giovanile.

### **3. L'apprendistato per il conseguimento di un diploma o di un titolo di alta formazione: i primi risultati della sperimentazione promossa dal Ministero del lavoro**

Nei confronti dell'apprendistato per il conseguimento di un diploma o di un titolo di alta formazione, come definito dall'art. 50 del d.lgs. 276/03, il Ministero del lavoro ha adottato da subito una linea interpretativa secondo la quale tale strumento è immediatamente operativo, senza bisogno di ulteriori regolamentazioni ad opera di Regioni e Province Autonome. Parallelamente il Ministero del lavoro ha individuato nella realizzazione di progetti sperimentali la strada per promuovere la diffusione di tale tipologia di apprendistato.

La sperimentazione, finanziata con risorse disponibili sul Programma Operativo Nazionale dell'obiettivo 3 programmazione 2000-06, è stata realizzata in nove Regioni e nella Provincia di Bolzano. L'amministrazione centrale ha investito nell'operazione circa 11 milioni di euro, a cui vanno aggiunte le risorse messe a disposizione da alcune Regioni per integrare quelle nazionali. La data ultima prevista per la conclusione delle sperimentazioni è stata fissata dal Ministero del lavoro al 30 giugno 2008.

La sperimentazione ha coinvolto complessivamente *un migliaio di apprendisti*, ripartiti nelle seguenti attività: 49 corsi per l'acquisizione di titoli di Master universitari; 7 corsi per l'acquisizione di certificazioni IFTS; 2 corsi di alta formazione post-diploma; 2 corsi di laurea, finanziati per diverse annua-

lità; 44 inserimenti individuali in percorsi finalizzati all'acquisizione di titoli IFTS, di laurea (acquisizione di 60 crediti), di master universitari.

Dopo una fase di avvio estremamente lunga, per la difficoltà di far emergere e di conciliare le esigenze delle imprese di costruire alcune professionalità specifiche in stretto raccordo con le università, con le possibilità organizzative e realizzative delle università stesse, sembra che gli attori chiave dei sistemi territoriali concordino nel ritenere che tale strumento può effettivamente avviare e consolidare un quadro di relazioni fra sistema produttivo e università, funzionale all'innovazione e allo sviluppo dei sistemi economici. Come dimostra l'ampia quota di partecipanti in possesso di lauree del gruppo ingegneria, tale collaborazione ha preso avvio dai segmenti di maggiore contiguità fra i due sistemi, con una vocazione significativa allo sviluppo e al trasferimento del know how di tipo scientifico.

Pertanto, mentre è in chiusura l'attuale fase di sperimentazione, se ne preannuncia una seconda su scala più ampia, che dovrebbe coinvolgere nuovi territori (anche le Regioni meridionali) e nuovi segmenti del sistema formativo: ad esempio, percorsi per l'acquisizione del diploma secondario o in collegamento con l'istruzione tecnico-professionale superiore.

In vista di una riproposizione della sperimentazione si avverte la necessità di impostare un nuovo intervento sperimentale sulla condivisione di alcune regole comuni e la definizione di standard minimi rispetto ai quali invece garantire flessibilità agli interventi territoriali. Alcuni di quegli elementi che vanno portati a fattor comune sono già evidenti e scaturiscono dalle prime osservazioni effettuate sull'andamento degli interventi sui singoli territori; altri elementi dovrebbero essere individuati attraverso un confronto ampio fra gli attori, che coinvolga i soggetti istituzionali ma anche università e altri soggetti formativi quali istituti secondari e centri di formazione, imprese, apprendisti, parti sociali.

Intanto, rispetto al quadro normativo definito dall'art. 50 del d.lgs. 276/03, nell'ambito della legge n. 133/08 sono state proposte dal governo alcune modifiche, contenute nell'art. 23 del provvedimento. Infatti, il comma 3 dell'articolo citato inserisce tra i titoli che possono essere conseguiti in apprendistato "alto" il dottorato di ricerca. Tale estensione è in continuità con l'obiettivo di costruire una tipologia di apprendistato che consenta di acquisire titoli di studio anche universitari attraverso un'esperienza di alternanza formativa.

Il successivo comma 4 dell'art. 23 opera invece un ridimensionamento del ruolo delle Regioni e Province Autonome in relazione alla regolamentazione dell'apprendistato per il conseguimento di un diploma o di un titolo di alta formazione, rinviando a convenzioni dirette fra imprese e università o altre istituzioni formative.

In effetti la prima fase di implementazione dell'apprendistato alto, avvenuta nell'ambito della sperimentazione promossa dal Ministero del lavoro, ha fatto registrare una differente attenzione da parte delle Regioni nei confronti di tale strumento; pertanto, sembra opportuno cercare di imprimere un ulteriore stimolo alla diffusione dello strumento sul territorio rendendo più "leggeri" gli accordi necessari per attivare gli interventi, rinviando diret-

tamente agli attori coinvolti nella realizzazione dei percorsi. Tuttavia, proprio l'esperienza realizzata nell'ambito della sperimentazione sembra in altri casi far risaltare il ruolo di stimolo che alcune amministrazioni regionali hanno giocato per spingere le parti a stipulare le intese previste e verificare le potenzialità della nuova tipologia di apprendistato. Infatti senza l'impegno del Ministero del lavoro e delle Regioni, con le risorse messe a disposizione da tali soggetti istituzionali, non sarebbe stato possibile raggiungere i risultati della sperimentazione.

È da verificare, però, nei territori in cui la sperimentazione ha consentito di individuare modelli e pratiche operative, se la diffusione dello strumento può essere ora incentivata da una maggiore libertà nella definizione di accordi direttamente fra i soggetti sociali e le istituzioni formative.

#### 4. L'apprendistato professionalizzante al centro di un nuovo intervento riformatore

La tipologia di apprendistato che da subito ha catalizzato pressoché tutta l'attenzione sia da parte dei decisori che delle organizzazioni di rappresentanza del sistema produttivo è senza dubbio l'*apprendistato professionalizzante*, definito dall'art. 49 del d.lgs. 276/03. È questa la tipologia che è stata oggetto del maggior numero di regolamentazioni da parte delle Regioni e Province Autonome, e che viene disciplinata in pressoché tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro rinnovati negli ultimi anni per consentirne l'utilizzo da parte delle imprese. Infatti, tale tipologia di apprendistato, per diventare operativa, rimandava ad una regolamentazione ad opera in parte delle Regioni e Province Autonome, definita d'intesa con le parti sociali, in parte delle parti sociali nell'ambito della contrattazione collettiva.

Il processo di regolamentazione da parte delle Regioni e Province Autonome è proceduto lentamente, tanto che a cinque anni di distanza dall'approvazione del d.lgs. 276/03 ancora non tutte le amministrazioni territoriali hanno approvato una legge e la relativa regolamentazione. Il quadro successivo evidenzia lo stato di avanzamento della regolamentazione istituzionale per l'implementazione dell'apprendistato professionalizzante.

##### *Stato di avanzamento delle Regioni nella definizione della regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante (al 31 luglio 2008)*

|                                                                                             |                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>a. Regioni che hanno varato la legge e gli atti di regolamentazione</i>                  | Piemonte, Provincia di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Puglia, Sardegna |
| <i>b. Regioni che hanno varato la legge e stanno definendo gli atti di regolamentazione</i> | Lombardia, Umbria, Molise, Provincia di Trento, Basilicata                                                      |
| <i>a. Regioni che hanno promosso attuazioni transitorie e sperimentali</i>                  | Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Trento, Veneto, Liguria, Abruzzo, Campania                               |

Analizzando il quadro, risulta che ad oggi il processo di regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante ex d.lgs. 276/03 sia compiuto solo in nove Regioni. In altre, è possibile utilizzare lo strumento e la parte relativa alla formazione definita dalla Regione ma in una modalità attuativa sperimentale in attesa di mettere a punto provvedimenti normativi.

Dunque, alla vigilia dell'entrata in vigore della legge n. 133/08, che all'art. 23 contiene modifiche importanti allo strumento dell'apprendistato professionalizzante, il numero di Regioni che hanno completato la definizione degli atti di regolamentazione previsti dal d.lgs. 276/03 si attesta a nove amministrazioni; a queste devono aggiungersi altre sei istituzioni territoriali in cui perdura una implementazione del sistema dell'apprendistato professionalizzante ex d.lgs. 276/03 attraverso atti amministrativi.

Sul fronte della contrattazione collettiva, invece, pressoché tutti i rinnovi contrattuali intervenuti negli ultimi anni hanno disciplinato le parti di competenza attribuite dall'art. 49 del d.lgs. 276/03; inoltre, dopo che la legge n. 80/05 ha attribuito alla contrattazione collettiva un ruolo sussidiario rispetto alle regolamentazioni regionali, i testi definiti dalle parti sociali si sono via via ampliati alla definizione complessiva dei "profili formativi", in modo da consentire l'utilizzo dell'apprendistato professionalizzante anche nei territori ancora privi di norme regionali.

Tuttavia, il monitoraggio sull'apprendistato realizzato dall'Isfol, che ha messo a confronto le regolamentazioni regionali e le discipline contenute nei circa 140 contratti collettivi rinnovati a livello nazionale dopo il 2003 sugli aspetti strategici relativi ai "profili formativi", ha messo in evidenza che le regolamentazioni regionali e le discipline contrattuali, pur muovendosi tutte nel quadro del d.lgs. 276/03, seguono direttrici spesso non coincidenti e in qualche caso evidentemente divergenti. Tale disomogeneità è alla base della diffusa incertezza applicativa da parte delle imprese, che ha suscitato una domanda crescente di revisione del quadro normativo.

Di queste criticità voleva farsi carico la legge n. 247/07, che dava delega al Governo per operare, d'intesa con le organizzazioni del mondo del lavoro e le istituzioni regionali e delle Province Autonome, una ampia riforma delle tre tipologie di apprendistato. La legge scaturiva direttamente dall'accordo raggiunto nell'ambito del "Protocollo su previdenza, lavoro e competitività" del luglio 2007, che prendeva atto dell'«inestricabile intreccio di competenze» che si era determinato in relazione alla disciplina dell'apprendistato e che determinava difficoltà interpretative e applicative dello strumento.

All'approvazione della legge n. 247/07 aveva fatto seguito l'avvio di un tavolo di confronto inter-istituzionale fra Stato e Regioni che aveva l'obiettivo di mettere a punto una prima proposta tecnica da sottoporre poi al confronto allargato alle organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori. Tale processo si è interrotto ad uno stadio molto prematuro, quando la bozza messa a punto dai tecnici mancava ancora di avallo politico sia a livello nazionale che da parte degli Assessori regionali.

Fra i primi atti del nuovo Governo c'è l'approvazione con provvedimento

d'urgenza del decreto-legge n. 122/08, poi convertito nella legge n. 133/08, che reca modifiche significative all'art. 49 del d.lgs. 276/03.

All'art. 23, il comma 1 interviene in tema di durata del contratto, abolendo la previsione di una durata minima del contratto di apprendistato professionalizzante di due anni, per favorire un utilizzo dell'apprendistato anche per esigenze aziendali di breve durata o per quelle che spesso implicano il ricorso a contratti stagionali.

Con il comma 2 dell'art. 23 invece si dà la possibilità ai contratti collettivi stipulati a qualunque livello – nazionale, territoriale o aziendale – di dettare integralmente la disciplina della formazione in apprendistato per quelle imprese che sceglieranno di effettuare una formazione esclusivamente aziendale. Si istituisce quindi un secondo canale formativo per l'apprendistato, regolato esclusivamente dalle organizzazioni datoriali e sindacali.

La previsione del comma 2 dell'art. 23 opera una pressoché totale delega di funzioni alle parti sociali sulla regolamentazione della formazione "aziendale" senza previsione di alcun criterio direttivo; anche quei principi che erano stati posti a indirizzo dell'opera di regolamentazione da parte di Regioni e Province Autonome vengono meno. Per cui, ad esempio, cade ogni vincolo in termini di durata minima annua di formazione, o di erogazione di una formazione con caratteri di "formalità"; e cadono anche altri aspetti sostanziali in termini di efficacia della formazione, quali ad esempio quelli legati alla previsione della presenza di un tutor aziendale con formazione e competenze adeguate.

L'attribuzione alla singola impresa della facoltà di decidere, al di fuori di ogni vincolo, se rivolgersi al canale della formazione regolata dalle Regioni – che pure non escludono la possibilità di erogare una parte della formazione all'interno, generalmente nel caso di possesso di determinati requisiti di capacità formativa – oppure realizzare interamente all'interno la formazione aziendale all'ombra di una regolamentazione definita dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali, è chiaramente finalizzata a produrre una situazione di concorrenzialità fra i due sistemi: quello pubblico e quello privato bilaterale. Questa possibilità, che potrebbe certamente determinare una crescita della qualità della formazione erogata agli apprendisti, allo stesso tempo contiene il rischio che si ingeneri una concorrenzialità al ribasso, improntata alla scelta da parte delle singole imprese di quella regolamentazione che garantisce maggiormente la possibilità di erogare una formazione solo non formale, on the job, svuotando di fatto la finalità formativa dello strumento.

L'esperienza fatta fino ad ora in relazione alla facoltà accordata dalla legge n. 80/05 alla contrattazione collettiva, di regolamentare l'apprendistato professionalizzante in via sussidiaria rispetto alle Regioni, ha messo in luce le debolezze degli attori sociali nell'elaborare autonomamente una disciplina della formazione in apprendistato, nel definire i profili formativi in termini di obiettivi, nel distinguere la formazione formale dall'apprendimento on the job, nel valutare quale componente di formazione possa essere erogata all'interno di quali imprese.

Si aggiunga che il rinvio alle intese fra le Parti sociali previsto dall'art. 23 della legge n. 133/08 tira in ballo accordi fra le parti a tanti livelli: nazio-

nale, territoriale, aziendale ma anche in seno agli enti bilaterali: in un Paese come il nostro, dove solo i contratti a livello nazionale si aggirano almeno su un paio di centinaia, si apre la strada ad una moltiplicazione delle regolamentazioni che mal si concilia con la richiesta di maggiore omogeneità in materia di apprendistato professionalizzante.

Tuttavia, anche l'esperienza realizzata nell'ambito della formazione per apprendisti erogata dalle Regioni – a parte alcune limitate eccezioni – non si può considerare soddisfacente. Un primo elemento fortemente critico è il fatto che una quota solo minimale di apprendisti riceve quella formazione che sarebbe invece obbligatoria: a livello nazionale il rapporto fra apprendisti occupati e apprendisti partecipanti alla formazione è pari appena al 16%, ovvero meno di un apprendista su sei. La mancanza di un'offerta formativa adeguata è attribuibile solo in parte allo scarso investimento finanziario in formazione per l'apprendistato fatto a livello nazionale dal Governo ma anche a livello regionale; permangono ampi margini di risorse che risultano inutilizzate da vari anni in alcune aree del Centro e soprattutto del Sud del Paese.

Inoltre, c'è da considerare che i sistemi organizzativi messi a punto per avviare la partecipazione degli apprendisti alle attività formative talora sembrano ancora lenti, imprecisi, per cui talora l'offerta formativa arriva dopo vari mesi dall'assunzione, quando casomai i contratti di apprendistato sono già stati interrotti, talora la formazione offerta non appare adeguata alle esigenze delle imprese e degli apprendisti. Probabilmente, occorre tenere conto del fatto che l'offerta tradizionale disponibile nell'ambito dei sistemi regionali di formazione professionale non è adeguata a tenere conto delle ampie possibilità di utilizzo dell'apprendistato previste attualmente dalla contrattazione collettiva: ovvero, alcuni nuovi settori e alcuni livelli di professionalità in cui è possibile assumere un apprendista con contratto professionalizzante non sono mai stati destinatari di un'offerta formativa specifica da parte dei sistemi formativi.

Allora, può essere salutare per il sistema, per favorire una più ampia diffusione della formazione per apprendisti, una soluzione che consenta alle parti sociali di esprimere una propria progettualità, di sperimentare e avviare nuove modalità formative anche in concorrenza con i sistemi regionali. Purché tale concorrenzialità venga rivolta ad un miglioramento dell'adeguatezza della formazione offerta e del grado di copertura degli apprendisti inseriti in attività di formazione.

Perché ciò avvenga è necessario che all'approvazione della legge n. 133/08 faccia seguito l'avvio di un dialogo fra istituzioni nazionali e territoriali e parti sociali, volto a chiarire le numerose criticità ancora non risolte nel sistema e quelle determinatesi ulteriormente in seguito all'approvazione della legge n. 133/08, e a individuare modalità di cooperazione e di interazione fra l'offerta regionale e quella che le parti sociali vorranno attivare, a partire dall'individuazione di una serie di standard comuni, definiti in maniera omogenea a livello nazionale.