

L'APPRENDISTATO IN ITALIA AI TEMPI DELLA CRISI ECONOMICA

di Roberto Angotti, Silvia Vaccaro

L'apprendistato, in quanto contratto di lavoro a contenuto formativo, che coniuga percorsi di formazione in azienda e nell'istituzione formativa con l'attività lavorativa, è stato individuato come uno dei principali strumenti della strategia europea per contrastare gli effetti della recessione sull'occupazione giovanile. Per questa ragione, ha progressivamente occupato una posizione centrale nel campo delle politiche del lavoro italiane. Numerosi sono stati gli interventi legislativi che hanno introdotto modifiche strutturali nella disciplina di questo istituto con l'obiettivo di promuoverne l'utilizzo. L'obiettivo, come mostrano i dati sulla diffusione del fenomeno in Italia, non è stato ancora raggiunto. Emerge, invece, un evidente paradosso: l'apprendistato, che avrebbe dovuto promuovere un'occupazione stabile e di qualità per i giovani, ha subito un drastico ridimensionamento proprio negli anni della crisi economica, rendendo palese la debolezza strutturale di questo istituto.

Apprenticeship, a work contract that combines on-the-job and off-the-job training with the working activity, has been identified as one of the main tools of the European strategy to fight against the effects of the recession on youth employment. For this reason, apprenticeship has been playing an increasingly central role in the Italian labour policies. In order to promote the use of apprenticeship, several legislative measures have been launched in recent years, introducing structural changes to the regulation of this type of work contract. However, the statistical data on the spread of the phenomenon in Italy show that, to date, the purpose has not been reached. On the other hand, a clear paradox emerges: apprenticeship was initially conceived as a tool to promote stable and quality employment for young people, but it was during the economic crisis that it dropped significantly, which highlighted its structural weakness.

1. L'UTILIZZO DELL'APPRENDISTATO IN ITALIA NEL PERIODO DELLA CRISI E CONFRONTO CON L'EUROPA

La crisi economica che si è abbattuta sull'Europa ha avuto, soprattutto in alcuni Paesi, tra cui l'Italia, pesanti ricadute sull'occupazione giovanile. Anche nell'attuale quadro economico, la disoccupazione giovanile italiana rimane la più elevata, dopo Grecia e Spagna, tra i Paesi dell'UE.

Uno dei principali strumenti individuati a livello comunitario per contrastare la disoccupazione giovanile è l'apprendistato, un contratto a contenuto formativo che, coniugando

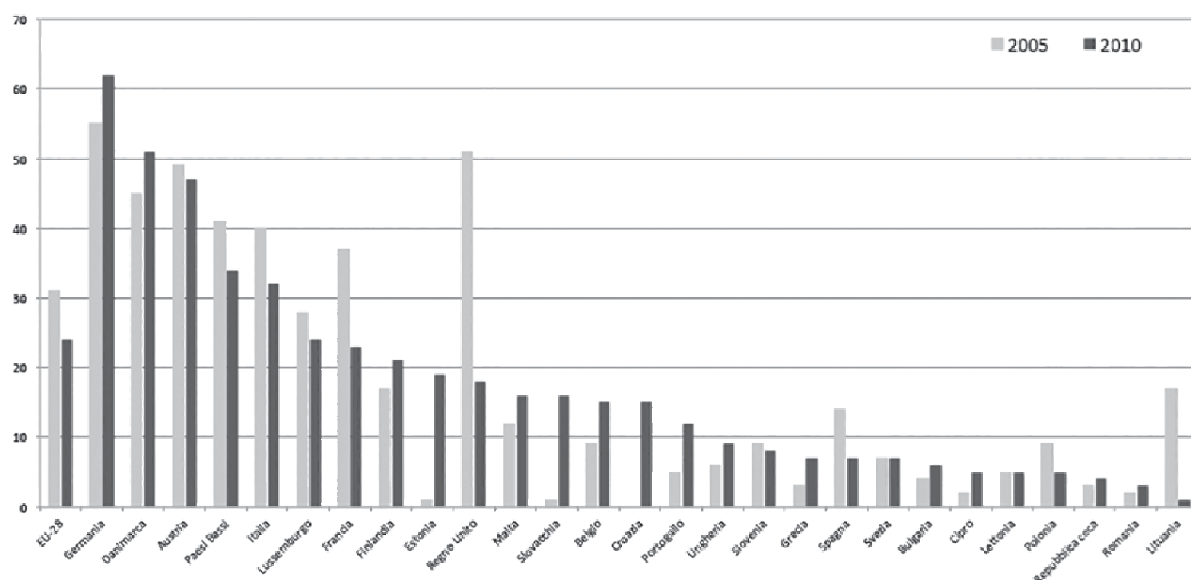
percorsi di formazione in azienda e nell'istituzione formativa con l'attività lavorativa, si configura come un canale particolarmente efficace per consentire ai giovani di sviluppare competenze adeguate al mercato del lavoro e per ottenere buone occupazioni (Commissione europea, 2016).

In Italia, il contratto di apprendistato, istituito sin dalla metà degli anni Cinquanta, è stato sottoposto nel periodo della più grande crisi economica del dopoguerra a numerosi rimaneggiamenti normativi, con il dichiarato proposito di attribuire un ruolo centrale a questo strumento come canale prioritario d'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, ma senza mai intervenire realmente sui punti critici che hanno reso assolutamente insufficiente e poco proficuo il suo utilizzo.

Se si guardano i dati sulla diffusione dell'apprendistato in Italia prima della crisi e si confrontano con quelli del successivo periodo di recessione economica, appare chiaro come nel nostro Paese, al contrario di quanto è accaduto in altri Stati europei, l'apprendistato non sia riuscito a contrastare gli effetti della crisi sull'occupazione, ma anzi ne abbia subito le conseguenze, riducendo in modo consistente la sua diffusione (fig. 1).

Infatti, mentre nel 2005 in Italia oltre 85.000 aziende con almeno 10 addetti, pari a circa il 40% del totale (dati ISTAT CVTS3), offrivano formazione iniziale a giovani assunti come apprendisti, nel 2009 tali imprese si riducono a 71.498, il 33,7% del totale (dati ISFOL/INAPP INDACO-CVTS) e nel 2010 a 69.072, con un'incidenza percentuale del 32% (dati ISTAT CVTS4).

Figura 1. Incidenza percentuale delle imprese, con 10 addetti e oltre, che hanno offerto formazione professionale iniziale sul totale delle imprese in Europa (2005, 2010, EU-28)

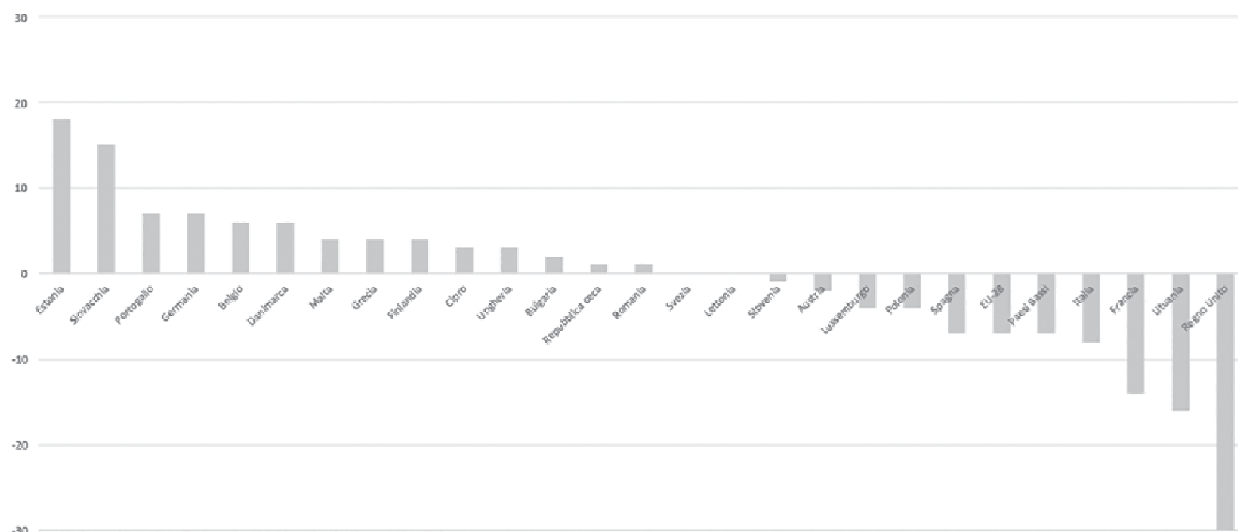


Fonte: Eurostat CVTS3/4.

La figura 2 mostra in modo più evidente tali andamenti: le maggiori variazioni negative dell'investimento in formazione iniziale, fra le due annualità considerate, si registrano nel

Regno Unito (–30%), in Lituania (–16%), in Francia (–14%) e in Italia (–8%). Peraltro, la formazione iniziale si riduce solo in 10 Paesi, mentre in 14 Paesi è invece in crescita.

Figura 2. Incidenza percentuale delle imprese, con 10 addetti e oltre, che hanno offerto formazione professionale iniziale sul totale delle imprese (scostamento 2010-2005, EU-28)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat CVTS3/4.

Tabella 1. Numero medio di rapporti di lavoro in apprendistato per ripartizione geografica: valori assoluti e variazione percentuale su anno precedente (anni 2008-2016)

Ripartizione geografica	Valori assoluti (medie annuali)								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Nord-Ovest	196.194	181.305	162.929	147.571	139.847	136.901	134.109	125.951	114.791
Nord-Est	164.854	152.718	139.949	129.821	125.513	121.201	120.619	114.259	108.460
Centro	162.396	153.221	141.221	127.755	120.192	115.672	114.339	104.309	94.342
Sud e Isole	122.547	107.424	97.686	87.345	84.504	78.957	77.793	67.167	63.933
Italia	645.991	594.668	541.785	492.492	470.056	452.731	446.860	411.686	381.526
Variazione percentuale anno precedente									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Nord-Ovest	-7,6	-10,1	-9,4	-5,2	-2,1	-2,0	-6,1	-8,9	
Nord-Est	-7,4	-8,4	-7,2	-3,3	-3,4	-0,5	-5,3	-5,1	
Centro	-5,6	-7,8	-9,5	-5,9	-3,8	-1,2	-8,8	-9,6	
Sud e Isole	-12,3	-9,1	-10,6	-3,3	-6,6	-1,5	-13,7	-4,8	
Italia	-7,9	-8,9	-9,1	-4,6	-3,7	-1,3	-7,9	-7,3	

* Dato provvisorio.

Fonte: INPS, Uniemens.

La riduzione dell'investimento formativo per i giovani è proseguita anche dopo il 2010, come confermano i dati sull'occupazione degli apprendisti desumibili dall'archivio dell'I-

stituto nazionale della previdenza sociale (INPS) delle denunce retributive mensili (Uniemens). La riduzione costante e consistente nel numero medio di rapporti di lavoro in apprendistato si è manifestata in due ondate: la prima dal 2009, che conduce alla perdita di oltre 150.000 rapporti nel triennio 2009-2011, pari a circa un quarto del totale; la seconda nel 2015. Complessivamente si passa da quasi 650.000 rapporti di lavoro nel 2008 a poco più di 381.000 nel 2016, con un ridimensionamento del fenomeno pari al 41% in otto anni e una perdita di circa 264.000 rapporti di lavoro (tab. 1).

Emerge dunque un evidente paradosso: l'apprendistato che avrebbe potuto rappresentare uno strumento per contrastare gli effetti della recessione sull'occupazione giovanile, com'è avvenuto in altri Paesi, subisce un drastico ridimensionamento proprio negli anni della crisi, rendendo evidente la debolezza strutturale di questo istituto.

Tabella 2. Numero medio annuo di rapporti di lavoro in apprendistato per regione di lavoro (variazione percentuale su anno precedente)

Regione di lavoro	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Piemonte	5,7	-5,9	-8,8	-7,4	-4,0	-3,6	-1,1	-6,6	-7,7
Valle d'Aosta	-0,7	-3,9	-3,7	-0,9	-8,3	-4,5	-1,5	-5,5	0,9
Liguria	6,7	-4,8	-4,0	-3,6	-5,6	-6,7	-3,8	-9,8	-9,0
Lombardia	-3,0	-8,9	-12,1	-8,0	-4,4	-0,4	2,2	-5,2	-9,6
Provincia autonoma di Bolzano	1,3	-7,8	-5,9	-2,9	-1,5	3,9	6,7	5,4	2,5
Provincia autonoma di Trento	-8,6	-9,9	-6,9	-7,9	-8,8	-3,2	0,6	-3,4	-2,6
Veneto	4,2	-7,3	-8,5	-5,2	-4,0	-5,7	-1,5	-5,7	-4,7
Friuli Venezia Giulia	1,8	-9,4	-10,9	-8,8	-6,5	-3,4	1,0	-5,9	-8,0
Emilia-Romagna	3,0	-7,5	-8,2	-3,9	-3,0	-1,8	0,2	-5,9	-6,1
Toscana	4,7	-7,2	-7,5	-5,2	-8,0	-6,9	-2,2	-7,1	-5,4
Umbria	6,3	-6,0	-7,9	-9,0	-9,9	-9,3	-7,7	-9,9	-7,8
Marche	3,5	-9,9	-9,7	-7,4	-8,7	-7,8	-5,4	-8,5	-7,6
Lazio	-0,3	-2,9	-6,1	-6,5	-1,5	3,0	0,9	-9,9	-13,8
Abruzzo	-3,4	-16,5	-11,4	-7,6	-5,8	-7,6	-5,7	-15,1	-11,3
Molise	-0,6	-8,9	-13,1	-16,4	-15,9	-12,4	-14,4	-14,7	-4,7
Campania	1,6	-8,0	-10,6	-7,2	8,3	0,4	0,1	-10,8	-3,9
Puglia	-4,7	-13,2	-9,8	-11,3	-11,4	-10,3	-6,5	-13,5	-8,4
Basilicata	-4,1	-9,6	-4,3	-10,6	-0,2	-3,7	-7,2	-15,7	-5,5
Calabria	4,3	-5,3	-5,3	-5,4	5,0	0,7	-6,4	-16,5	-10,5
Sicilia	-1,5	-7,0	-6,7	-5,1	-3,6	-9,3	-8,4	-14,8	4,1
Sardegna	-7,9	-16,2	-16,4	-17,8	-15,4	-12,6	-9,8	-14,3	-11,9
Italia	1,0	-7,9	-8,9	-6,8	-4,6	-3,7	-1,4	-7,9	-7,3

* Dato provvisorio.

Fonte: nostra elaborazione su dati INPS, Uniemens.

L'altro aspetto negativo che emerge dall'analisi dei dati riguarda la composizione interna di questo ridimensionamento (tab. 2). Infatti, la contrazione dei rapporti di apprendistato presenta differenze regionali rilevanti. I risultati peggiori si sono registrati, in particolare, in Sardegna, in Molise, in Puglia e in Abruzzo. Complessivamente nelle regioni meridionali la contrazione dal 2008 al 2016 è stata del 48%, con una perdita complessiva di quasi 59.000 rapporti di lavoro.

Le maggiori perdite subite dalle regioni meridionali riguardano anche gli apprendisti partecipanti alle attività di formazione pubblica. Infatti, se nel 2015 il numero di apprendisti in formazione è complessivamente inferiore del 20% circa rispetto al 2008, la contrazione è particolarmente marcata al Sud (-63%), dove si registra un trend decrescente soprattutto nell'ultimo triennio. Inoltre, se nel 2008 il Mezzogiorno rappresentava il 6% del totale degli apprendisti in formazione, nel 2015 il suo peso si riduce a meno del 3% (tab. 3).

Tabella 3. Apprendisti iscritti alle attività di formazione pubblica per ripartizione geografica (valori assoluti 2008-2015)

Ripartizione geografica	Apprendisti iscritti							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nord	143.120	108.946	100.359	132.431	116.713	117.677	125.245	108.771
Nord-Ovest	74.940	45.065	42.165	54.708	56.510	51.370	56.203	44.461
Nord-Est	68.180	63.881	58.194	77.723	60.203	66.307	69.042	64.310
Centro	16.186	17.895	20.800	16.738	20.804	21.775	20.491	21.551
Sud e Isole	10.289	15.357	15.625	10.513	11.810	6.160	5.812	3.745
Italia	169.595	142.198	136.784	159.682	149.327	145.612	151.548	134.067

Fonte: nostra elaborazione su dati delle Regioni e Province autonome.

La debolezza dell'apprendistato si è dunque manifestata in particolare e in misura più evidente nelle regioni meridionali dove, proprio a causa dei più elevati tassi di disoccupazione, questo istituto contrattuale avrebbe dovuto agire più che altrove come misura di *policy* resiliente nel contrastare le difficoltà incontrate dai giovani nel mercato del lavoro.

2. GLI INTERVENTI LEGISLATIVI SULL'APPRENDISTATO NEL PERIODO DELLA CRISI

Nell'apprendistato convivono tipologie contrattuali strutturate in modo differente dal punto di vista dell'integrazione tra componente formativa ed esperienza lavorativa: l'apprendistato di secondo livello, finalizzato a una qualifica contrattuale e maggiormente distaccato dal sistema di istruzione e formazione; l'apprendistato di primo e terzo livello, mirati al conseguimento di un titolo di studio per mezzo di un'alternanza scuola-lavoro (Garofalo, 2014).

La stragrande maggioranza dei rapporti di lavoro attivati in apprendistato riguarda la tipologia professionalizzante finalizzata esclusivamente al conseguimento di una qualifica

professionale. Questa forma di apprendistato è, infatti, di gran lunga la più utilizzata, con un peso sul totale in costante crescita: dal 67% circa del 2009 al 96,5% nel 2016.

Per promuovere la diffusione di questa forma contrattuale, la sua disciplina è stata ripetutamente modificata negli anni della crisi, con misure che sono intervenute in particolare ad aumentare la convenienza economica dello strumento e a ridurre gli obblighi previsti a carico del datore di lavoro e il peso della componente formativa pubblica.

In merito agli incentivi per le imprese, la legge (legge 12 novembre 2011, n. 183) ha riconosciuto, sino al 31 dicembre 2016, uno sgravio contributivo del 100% per tre anni ai datori di lavoro con un organico pari o inferiore alle 9 unità che assumono apprendisti.

Per quanto riguarda gli obblighi a carico del datore di lavoro, uno degli interventi legislativi più rilevanti ha riguardato la cosiddetta “clausola di stabilizzazione”, che vincola le nuove assunzioni in apprendistato alla conversione di una percentuale dei rapporti di apprendistato scaduti negli anni precedenti. La legge 16 maggio 2014, n. 78, nel tentativo di favorire l'utilizzo dell'apprendistato, ha modificato la normativa precedente, che obbligava le aziende con più di 10 dipendenti a stabilizzare il 30% degli apprendisti impiegati prima di procedere a nuove assunzioni in apprendistato. La nuova disciplina ha ridotto sia la platea di aziende che deve rispettare la clausola di stabilizzazione (imprese con almeno 50 dipendenti) sia la percentuale di apprendisti da stabilizzare prima di procedere a nuove assunzioni (20%).

L'altro intervento di un certo rilievo ha riguardato l'offerta formativa pubblica nell'apprendistato professionalizzante, la quale diventa obbligatoria soltanto se è disciplinata nell'ambito della regolamentazione regionale e se risulta realmente disponibile. Spetta alle Regioni comunicare al datore di lavoro, entro 45 giorni dalla comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro, le modalità di svolgimento dell'offerta formativa pubblica finalizzata allo sviluppo delle competenze di base e trasversali degli apprendisti. Il mancato rispetto dei termini previsti non consente di configurare alcuna responsabilità del datore di lavoro in caso di inadempimento degli obblighi formativi.

L'allentamento degli obblighi di erogazione dell'offerta formativa ha contribuito al processo di erosione della componente di formazione pubblica dell'apprendistato che era stato avviato con la consistente riduzione del numero di ore di formazione erogate per apprendista. Il monte ore, infatti, è fissato a 120 ore complessive per i giovani senza titolo di studio o in possesso di licenza elementare e/o della sola licenza di scuola secondaria di primo grado, mentre per i giovani che hanno conseguito un diploma di scuola secondaria superiore, che rappresentano la quota prevalente di apprendisti con contratto professionalizzante, la durata della formazione per lo sviluppo delle competenze di base e trasversali è ridotta a 80 ore.

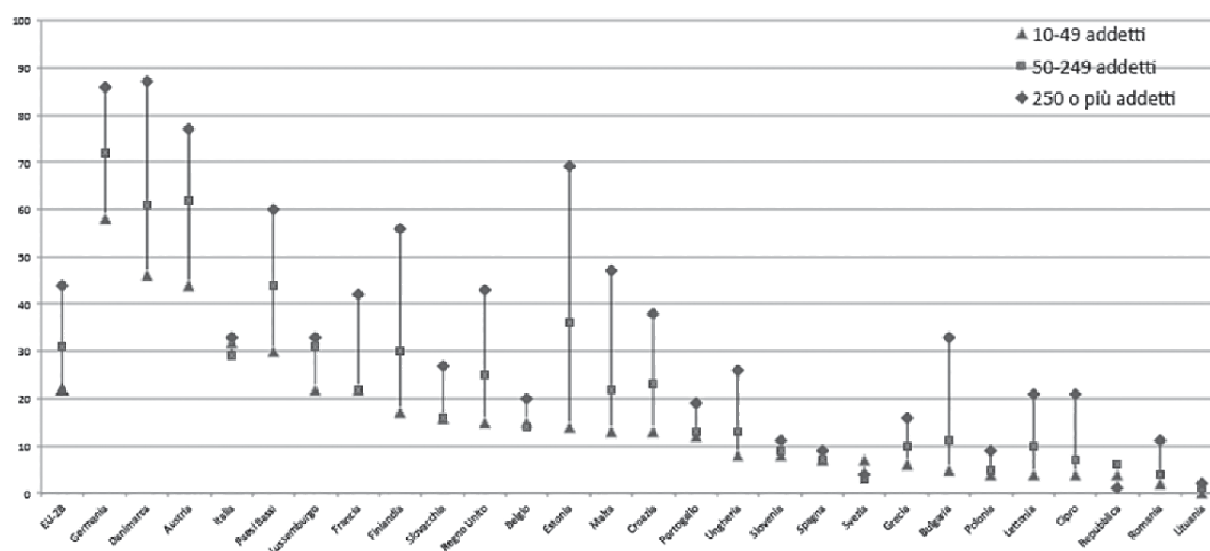
È sembrato che la scelta di intervenire con misure legislative per aumentare la convenienza economica dello strumento e ridurre il peso della componente formativa pubblica, senza peraltro introdurre dei meccanismi per garantire la qualità della formazione aziendale, potesse trovare un fondamento teorico nelle analisi sulla propensione delle imprese italiane a formare i propri addetti. Tale propensione sarebbe elevata nelle imprese di maggiore dimensione, che avrebbero un forte interesse anche per l'innovazione, la ricerca di nuovi mercati e la relazione più stabile con i lavoratori. Per contro, le imprese di minori dimensioni, di cui è prevalentemente costituito il tessuto produttivo italiano, farebbero fatica a valorizzare la parte formativa del contratto, vedendo l'apprendista solo come un lavoratore e considerando la formazione esclusivamente come un costo e non come una

risorsa per aumentare le performance del lavoratore e dare un valore aggiunto all'azienda (Corradini, Orientale Caputo, 2015).

In realtà, come mostrano i risultati dell'indagine INDACO-CVTS, questa rappresentazione sembra trovare conferma nella stragrande maggioranza dei Paesi europei ma non in Italia, dove la propensione alla formazione iniziale delle imprese di minori dimensioni non è dissimile da quella delle grandi imprese, sebbene queste ultime dispongano, generalmente, di risorse e strumenti adeguati a pianificare investimenti in formazione con ricadute nel medio-lungo periodo e a gestire processi formativi anche complessi.

Infatti, come mostra la figura 3, in quasi tutti i Paesi europei la propensione alla formazione iniziale s'innalza all'aumentare della dimensione delle imprese e presenta i livelli più elevati nelle aziende di maggiori dimensioni. Il valore medio, nella UE-28, è il seguente: 22% per la classe 10-49 addetti; 31% per le medie imprese; 44% per le aziende di maggiore dimensione. In Italia, invece, le imprese dai 10 ai 49 addetti mostrano una propensione alla formazione iniziale pari al 32%, superiore rispetto a quella delle aziende di medie dimensioni (29%) (e alla rispettiva media europea) e pressoché uguale a quella delle grandi imprese (33%), le quali hanno invece una propensione inferiore alla corrispondente media europea. Una dinamica simile si osserva in Spagna, mentre un andamento opposto si registra nei Paesi del Nord Europa.

Figura 3. Incidenza percentuale di imprese, con 10 addetti e oltre, che offrono formazione iniziale, per classe dimensionale (EU-28, 2010)



Fonte: ISTAT-Eurostat CVTS4.

La prima conclusione che si può trarre dalla lettura di questi risultati, in attesa dei dati aggiornati al 2015 dell'indagine INDACO-CVTS, è che gli aspetti sui quali si sono concentrate le misure legislative e regolamentari intervenute negli ultimi anni sulla disciplina dell'apprendistato professionalizzante, ossia i costi elevati e l'eccessivo peso della dimensione formativa, non riescono a spiegare il fenomeno della scarsa propensione delle im-

prese all'investimento in formazione iniziale nella sua interezza. Pertanto, se anche queste misure si fossero rivelate efficaci, i loro effetti sarebbero stati comunque parziali e limitati.

La seconda considerazione riguarda il merito degli interventi adottati per promuovere la diffusione dell'apprendistato professionalizzante. Per quanto attiene, in particolare, alle misure dirette ad aumentare la convenienza economica dell'apprendistato attraverso il riconoscimento alle imprese di agevolazioni retributive e contributive, si osserva che, alla luce dei dati sull'utilizzo dell'apprendistato, queste misure sembrano avere avuto scarsa efficacia. Tra le cause dei modesti risultati raggiunti si possono annoverare sia l'eccessiva variabilità nel tempo delle agevolazioni, che non ha consentito ai datori di lavoro di operare in un quadro di convenienze certo e stabile, sia la concorrenza esercitata da altre forme contrattuali, nel frattempo introdotte (lavoro intermittente, voucher ecc.), o dalle modalità di alternanza come il tirocinio formativo e dalle misure adottate per agevolare l'utilizzo da parte dei datori di lavoro di alcune tipologie di contratto. È questo, ad esempio, il caso dell'incentivo contributivo introdotto per promuovere l'utilizzo del contratto cosiddetto "a tutele crescenti" che nel 2015 ha reso meno conveniente per le imprese l'assunzione in apprendistato.

La variabilità nel tempo delle misure di agevolazione a favore dell'apprendistato e la mancanza di un sistema organico e coerente di incentivi per l'assunzione dei giovani, insieme alla scarsa rilevanza della componente formativa pubblica e aziendale, hanno dunque favorito la competizione fra apprendistato e altre forme contrattuali o modalità di inserimento al lavoro, spingendo i datori di lavoro a ricercare il maggiore risparmio economico, senza peraltro produrre un'apprezzabile estensione della platea di utilizzatori dell'apprendistato (D'Agostino, Vaccaro, 2017).

3. LA SPERIMENTAZIONE DELLA VIA ITALIANA AL SISTEMA DUALE

L'ultimo intervento legislativo sull'apprendistato intervenuto nel 2015 (D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81) ha riordinato le tre tipologie contrattuali che compongono questo istituto; esse sono denominate: *a)* apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (primo livello); *b)* apprendistato professionalizzante (secondo livello); *c)* apprendistato di alta formazione e ricerca (terzo livello).

Il D.Lgs. 81/2015 ha lasciato pressoché inalterato l'apprendistato professionalizzante, confermando la precedente disciplina, mentre è intervenuto in modo consistente sull'apprendistato di primo e di terzo livello, razionalizzando le finalità perseguite da queste tipologie contrattuali, semplificando i meccanismi di attivazione dei percorsi formativi e intervenendo sulla struttura retributiva per ridurre i costi a carico dei datori di lavoro.

L'obiettivo della riforma è di costruire la "via italiana al sistema duale" e avvicinare il nostro Paese alle migliori pratiche europee, valorizzando le tipologie di apprendistato a maggiore valenza formativa. Queste, pur avendo le maggiori potenzialità per promuovere l'integrazione fra formazione e lavoro, non hanno trovato sin qui spazi adeguati. Infatti, la loro quota rispetto al numero medio complessivo dei rapporti di lavoro è sempre stata largamente residuale e si è ridotta negli ultimi anni passando dal 3,7% nel 2014 al 3,1% nel 2016 (tab. 4).

Tabella 4. Numero medio annuo di rapporti di lavoro in apprendistato di primo e terzo livello per ripartizione geografica e tipologia di apprendistato (anni 2014-2016)

Ripartizione geografica	Rapporti di lavoro in apprendistato di primo e terzo livello					
	2014		2015		2016*	
	Primo livello	Terzo livello	Primo livello	Terzo livello	Primo livello	Terzo livello
Nord-Ovest	4.180	473	3.475	513	2.715	463
Nord-Est	4.803	179	4.683	220	4.309	175
Centro	2.755	235	2.417	225	1.564	169
Sud e Isole	3.750	298	2.852	283	2.094	238
Italia	15.488	1.185	13.428	1.242	10.682	1.045

*Dato provvisorio.

Fonte: INPS, Uniemens.

Allo scopo di promuovere l'apprendistato a maggiore valenza formativa, il ministero del Lavoro e le Regioni interessate hanno condiviso un programma per la sperimentazione del sistema duale nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP).

Il progetto sperimentale persegue un triplice obiettivo: contrastare più incisivamente la dispersione scolastica e formativa rafforzando la metodologia dell'apprendimento esperienziale; ridurre la platea dei NEET (i giovani non impegnati nello studio, né nel lavoro né nella formazione, dall'inglese "not [engaged] in education, employment or training") attraverso percorsi brevi di riqualificazione dei giovani in possesso di titoli deboli o senza titoli di studio; attivare percorsi duali per almeno 60.000 allievi nel biennio, suddivisi in 20.000 in apprendistato e 40.000 in alternanza scuola-lavoro e impresa formativa.

La sperimentazione si compone di due linee di attività. La linea 1 prevede lo sviluppo e il rafforzamento del sistema di placement di 300 Centri di formazione professionale pubblici e privati (CFP) accreditati a livello regionale. La linea 2 sostiene la realizzazione di percorsi di IeFP nell'ambito del sistema duale.

I percorsi formativi attivati nell'ambito della linea 2 del progetto sperimentale prevedono percorsi in alternanza scuola-lavoro e in impresa formativa simulata, con periodi di applicazione pratica non inferiori a 400 ore annue. Accanto a queste due modalità formative, il progetto sperimentale propone il ricorso all'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore.

Il Ministero del Lavoro ha finanziato la linea 2 del progetto sperimentale con 87 milioni di euro per l'annualità 2015, e 27 milioni di euro per il 2016, che sono stati ripartiti tra le Regioni, le quali possono integrare le risorse statali con altri finanziamenti, utilizzando anche le risorse del Fondo sociale europeo (FSE).

Per realizzare i percorsi formativi, il Ministero del Lavoro ha sottoscritto, a gennaio 2016, dei protocolli d'intesa con le singole Regioni, che stabiliscono le tipologie d'intervento e le modalità utilizzate in ciascun territorio per avviare la sperimentazione. Tutte le Regioni hanno deciso di dare attuazione al progetto, mentre le Province autonome di Trento e Bolzano non partecipano.

In base ai dati attualmente disponibili sull'attuazione della linea 2 del progetto sperimentale, al 31 dicembre 2016 (tab. 5) risultavano avviati percorsi formativi in apprendi-

stato soltanto in sette regioni. Il numero di apprendisti partecipanti alla sperimentazione a fine 2016, pari complessivamente a 1.419, rappresenta poco meno del 7% dei 21.297 giovani iscritti ai percorsi formativi.

Se si considera il numero di apprendisti iscritti in ciascuna regione, si può osservare come l'82% dei partecipanti alle attività formative sia concentrato in Lombardia, seguita dal Veneto e dal Lazio (con circa il 6% del totale) e dal Piemonte (con circa il 4%). Nelle restanti regioni il numero di apprendisti inseriti nei percorsi formativi è molto ridotto.

Tabella 5. Sperimentazione duale: apprendisti iscritti ai percorsi formativi attivati al 31 dicembre 2016

Regioni	Apprendistato IeFP I-III anno		Apprendistato IeFP IV anno		Apprendistato IFTS*		Totale iscritti
	N. percorsi	N. iscritti	N. percorsi	N. iscritti	N. percorsi	N. iscritti	
Piemonte	16	3	24	56	0	0	59
Lombardia	544	657	278	497	1	10	1.164
Veneto	0	0	43	87	0	0	87
Friuli Venezia Giulia	2	3	3	15	0	0	18
Liguria	0	0	3	6	0	0	6
Marche	0	0	1	3	0	0	3
Lazio	0	0	27	82	0	0	82
Totale	562	663	381	746	1	10	1.419

* Istruzione e formazione tecnica superiore.

Fonte: rilevazione ISFOL/INAPP su dati regionali.

Il dato sul numero di apprendisti complessivamente inseriti nei percorsi formativi desta qualche preoccupazione. La sua lontananza dall'obiettivo perseguito dal progetto sperimentale di formare 20.000 giovani sembrerebbe confermare quanto sia difficile sciogliere i nodi problematici che caratterizzano l'apprendistato formativo.

Significative sono inoltre le differenze che emergono nella capacità attuativa delle Regioni. Queste sono evidentemente influenzate dalle persistenti e profonde differenze nel tessuto produttivo italiano, ma riflettono anche il differente posizionamento dei sistemi formativi regionali (Angotti *et al.*, 2015).

Il sistema di IeFP, sul quale la sperimentazione s'inserisce, presenta, infatti, un livello elevato di frammentazione e disomogeneità sul territorio nazionale, con regioni dove l'offerta formativa non esiste o è molto debole e si avvale in via surrogatoria degli Istituti professionali di Stato, e aree in cui il sistema è sufficientemente sviluppato, ma con caratteristiche diverse tra regione e regione. In effetti, la IeFP si è sviluppata in modo sufficientemente sistemico soltanto nel Nord, in alcune realtà locali del Centro e sporadicamente nel Sud. Di conseguenza l'offerta formativa risulta concentrata in alcune regioni: Piemonte, Lombardia e Veneto offrono la metà dei percorsi IeFP esistenti sull'intero territorio nazionale, mentre il Sud e le Isole raccolgono appena il 20,4% degli iscritti del totale nazionale (Gotti, Piano, 2016).

4. CONCLUSIONI

Il punto di partenza dell'analisi proposta in questa sede è la bassa diffusione del contratto di apprendistato in Italia e la sua costante riduzione durante il periodo della crisi.

Pur condividendo il comune obiettivo di fare dell'apprendistato il principale canale d'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, le riforme succedutesi negli ultimi anni non sembrano essere riuscite a trasformare l'apprendistato in una misura di *policy* resiliente nel contrastare le difficoltà incontrate dai giovani nel mercato del lavoro italiano (Cefalo, 2015).

Gli interventi normativi intervenuti sull'apprendistato professionalizzante – tipologia che continua a catalizzare l'attenzione delle imprese – si sono focalizzati in particolare sul ridimensionamento della componente formativa pubblica, senza peraltro valorizzare la componente di formazione tecnico-professionale realizzata a cura delle imprese.

In tal modo si è avallata l'idea che la formazione fosse il principale ostacolo all'utilizzo di questa forma contrattuale e non il suo fondamentale valore aggiunto, assecondando così la tendenza delle imprese a considerare la formazione prevalentemente come un costo e rendendo questa tipologia sempre più simile alle altre forme contrattuali e quindi più esposta alla loro concorrenza.

Per contrastare questa tendenza si sarebbe dovuto adottare un diverso approccio che, quantomeno, accompagnasse la riduzione dei costi per l'utilizzo dell'apprendistato professionalizzante con una forte azione di valorizzazione della componente formativa di questa tipologia contrattuale, con l'obiettivo di fare dell'apprendistato uno strumento di investimento sociale per lo sviluppo del capitale umano.

Non è un caso, infatti, che il dibattito in corso a livello europeo sull'apprendistato ruoti intorno alla proposta di raccomandazione su un quadro di qualità per questa tipologia contrattuale. A fondamento di tale proposta avanzata dalla Commissione europea vi è la convinzione che, per conseguire gli obiettivi di contenimento del tasso di disoccupazione giovanile, occorra garantire un apprendimento di alta qualità e qualificare la componente formativa dello strumento.

L'Italia è però molto lontana dal modello proposto a livello europeo. La distanza appare evidente se soltanto ci si limita a considerare la definizione di apprendistato proposta in Europa, secondo la quale i programmi di istruzione e formazione professionale offerti nell'ambito di questo strumento devono condurre a qualifiche riconosciute a livello nazionale. L'apprendistato professionalizzante che rappresenta sempre più la forma prevalente di apprendistato in Italia non rientra in questa definizione poiché porta esclusivamente al conseguimento di una qualificazione professionale, priva di qualsiasi correlazione con le qualifiche ricomprese nei repertori regionali. Ciò rende molto difficile il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite dai giovani nei percorsi di apprendistato professionalizzante ai fini della prosecuzione degli studi.

A presentare degli evidenti limiti non è però soltanto la tipologia professionalizzante. Infatti, anche l'apprendistato formativo manifesta una debolezza strutturale che ha molteplici e complesse cause difficilmente affrontabili su un piano esclusivamente normativo.

Limitandoci a considerare il canale della IeFP, sul quale si è deciso di innestare la sperimentazione del sistema duale, si deve osservare che le difficoltà dell'apprendistato dipendono in primo luogo dalla debolezza che questo canale formativo presenta in molte aree

del Paese. Infatti, nei territori in cui l'offerta formativa è solida e il sistema si è sviluppato in modo sufficientemente sistematico, anche la risposta al progetto sperimentale è più rapida e decisa. In queste aree la IeFP contribuisce al recupero della dispersione scolastica e al successo formativo delle fasce deboli, ma è anche in grado di attrarre giovani che scelgono questo canale formativo non come ripiego, ma per "vocazione" immediatamente dopo il ciclo di istruzione.

Come dimostrano i risultati dei monitoraggi sulla IeFP svolti da ISFOL/INAPP (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori/Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche), il tasso di successo formativo dei qualificati nel 2013-2014 nei Centri di formazione accreditati è del 65,7%, in aumento di quasi due punti percentuali rispetto al precedente triennio (ISFOL, 2016). Il sistema di IeFP è quindi in grado di riattivare nei giovani la motivazione all'apprendimento, al punto che oltre un terzo degli allievi, conseguita la qualifica triennale, prosegue gli studi. Inoltre, nelle aree del Paese in cui si è sviluppata, questa filiera formativa può vantare una pratica consolidata di rapporti con le imprese per la realizzazione di modalità di apprendimento *work-based* ed è quindi in grado di contribuire al processo di rafforzamento delle connessioni tra educazione, formazione e lavoro.

La sperimentazione può far leva sui punti di forza del sistema di IeFP e, nel contempo, può dare il suo contributo all'ulteriore sviluppo di questo canale formativo. Diverse Regioni, infatti, hanno deciso di utilizzare le risorse messe a disposizione dal Ministero del Lavoro per incrementare l'offerta formativa, in particolare attraverso l'attivazione di percorsi di IV anno per il conseguimento del diploma professionale, allo scopo di rispondere a una crescente domanda di formazione proveniente dai giovani e dalle loro famiglie che gli ordinari finanziamenti regionali non riescono a soddisfare. Nello stesso tempo la sperimentazione rappresenta per gli enti di formazione una sfida stimolante che può aiutarli a elaborare delle strategie innovative per flessibilizzare l'organizzazione didattica e personalizzare i percorsi formativi e per investire, oltre che sulla formazione, anche sull'orientamento, sulle attività extra curriculari, sui programmi di mobilità e sui servizi di *placement*.

Per contro, si osserva che nelle regioni in cui il sistema della IeFP non si è mai affermato o è molto debole si registrano i maggiori ritardi nell'attivazione dei percorsi formativi duali. Si tratta di fragilità note da tempo: difficoltà di raccordo con l'offerta d'istruzione professionale; mancata conformità di tutti i sistemi regionali di IeFP ai livelli essenziali delle prestazioni definiti dal D.Lgs. 17 ottobre 2005, n. 226; assenza di un sistema unitario di costi standard applicabile su tutto il territorio nazionale; risorse finanziarie nazionali insufficienti a garantire la copertura della domanda di formazione di giovani e famiglie; limitata corrispondenza tra l'offerta formativa e i fabbisogni formativi e professionali espressi dal sistema produttivo; scarso investimento nelle risorse umane e strumentali (Allulli, 2016). In assenza d'interventi mirati a superare queste debolezze, la sperimentazione del sistema duale potrebbe non essere in grado di produrre gli effetti sperati e di incidere significativamente sui territori in cui la IeFP non si è adeguatamente strutturata.

D'altra parte, anche nei territori in cui il sistema di IeFP è più forte, le istituzioni formative incontrano difficoltà nelle attività di progettazione e di coordinamento con le imprese dei percorsi formativi (Consiglio regionale della Lombardia, 2018). È quindi difficile immaginare che, soprattutto nelle regioni in cui la IeFP presenta elementi di scarsa solidità e il sistema produttivo è più debole e frammentato, i Centri di formazione professionale possano farsi carico di attivare e gestire autonomamente il complesso processo di sviluppo

del sistema duale. Sarebbe a tal fine necessario attivare misure di sostegno e di accompagnamento a favore delle istituzioni formative che consentano, ad esempio, di potenziare le competenze dei formatori e dei tutor formativi e di rafforzare le azioni di orientamento rivolte ai giovani per favorire le scelte professionali e gli interventi di preparazione all'apprendistato. Altre azioni di supporto potrebbero riguardare: l'introduzione di metodologie didattiche innovative e di strategie di insegnamento per competenze; la promozione di un'organizzazione personalizzata e flessibile dei percorsi; il rafforzamento dei processi di inserimento lavorativo. Questo complesso di misure richiede una collaborazione ampia che può scaturire da una rete di soggetti che operano intorno ai Centri di formazione per sostenere la diffusione dello strumento.

Peraltro, le sfide da affrontare per favorire lo sviluppo di un sistema di apprendistato di primo livello non riguardano soltanto le istituzioni formative, ma anche le imprese. Secondo un recente studio del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), le imprese in Italia e, in particolare, quelle di minori dimensioni hanno una conoscenza molto limitata dell'apprendistato che le induce a sottovalutare i vantaggi dello strumento e a considerare soltanto le difficoltà di conciliazione della formazione dell'apprendista con i processi di lavoro. Inoltre, le imprese dispongono raramente di figure interne in grado di garantire lo sviluppo delle competenze richieste dal titolo di studio che l'apprendista deve conseguire, e la formazione interna è spesso adattata alle esigenze specifiche delle imprese piuttosto che a quelle più generali del settore o del mercato del lavoro locali (Cedefop, 2017). In questo quadro, sarebbe oltremodo utile intervenire sulle PMI con azioni d'informazione, sensibilizzazione e promozione dell'apprendistato per rendere maggiormente attrattivo questo strumento e promuovere una cultura della formazione nelle imprese. Queste, inoltre, necessitano di servizi di assistenza per l'individuazione e la selezione degli apprendisti e la gestione degli aspetti amministrativi, per la progettazione e la realizzazione del percorso formativo aziendale, anche avvalendosi di organismi esterni all'impresa per l'erogazione della formazione, nonché per sostenere lo sviluppo di competenze adeguate dei formatori e dei tutor aziendali (Commissione europea, 2015). Per garantire l'attrattività, l'efficacia e la qualità dei percorsi formativi è, inoltre, importante promuovere una maggiore corrispondenza tra i nuovi fabbisogni di professionalità e l'offerta formativa per sviluppare competenze utili ai lavori del futuro e funzionali ad affrontare le sfide dell'innovazione tecnologica. A questo scopo si dovrebbero attivare meccanismi per l'aggiornamento continuo dei profili professionali definiti dalla contrattazione collettiva e per promuovere una strutturazione per competenze degli stessi profili, così da favorire la coerenza della formazione aziendale con il titolo da conseguire e il riconoscimento delle competenze professionali sviluppate *on the job*.

In questo quadro, le parti sociali possono svolgere un ruolo molto importante, intervenendo sia sul versante della contrattazione collettiva per implementare la disciplina dell'apprendistato formativo sugli aspetti di propria competenza e per consentire l'aggiornamento dei profili professionali, sia con azioni di sensibilizzazione e di supporto alle imprese, utilizzando a questo scopo anche i Fondi paritetici interprofessionali e il sistema della bilateralità.

Questo insieme di interventi, per essere efficace, richiede una *governance* multilivello, basata su un dialogo strutturato e continuo tra tutti gli attori impegnati nel funzionamento dell'apprendistato, e il potenziamento delle attività di indagine, monitoraggio e valutazione, per consentire una sistematica attività di analisi e di miglioramento della qualità di questo strumento contrattuale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALLULLI G. (a cura di) (2016), *Accendere i fari sull'Istruzione e Formazione professionale (IFP-VET)*, Quaderno n. 12, Associazione Treelle, Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Genova.
- ANGOTTI R. (a cura di) (2017), *Intangible Assets Survey. I risultati della Rilevazione statistica sugli investimenti intangibili delle imprese*, INAPP, Roma, in <https://goo.gl/wY27sy>, consultato il 27 luglio 2018.
- ANGOTTI R. et al. (2015), *La struttura dell'offerta di formazione professionale pubblica in Italia. Linee di tendenza nei processi di trasformazione dei sistemi regionali*, "Scuola Democratica", 3, pp. 597-615.
- CEDEFOP (2017), *Apprenticeship review: Italy. Building education and training opportunities through apprenticeships*, Thematic Country Reviews, Publications Office, Luxembourg.
- CEFALO R. (2015), *Alla ricerca di una cultura dell'apprendistato in Italia. Percorsi di Secondo Welfare*, in <https://goo.gl/BqRMuZ>, consultato il 27 luglio 2018.
- COMMISSIONE EUROPEA (2015), *High-performance apprenticeships & work-based learning: 20 guiding principles*, Publications Office, Luxembourg.
- ID. (2016), *Una nuova agenda per le competenze per l'Europa. Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività*, COM(2016) 381 final/2, in <https://goo.gl/zhZBKb>, consultato il 27 luglio 2018.
- CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA. UFFICIO ANALISI LEGGI E POLITICHE REGIONALI (2018), *Note informative sull'attuazione delle politiche regionali*, n. 28, aprile 2018, in <https://goo.gl/DAVBLL>, consultato il 27 luglio 2018.
- CORRADINI S., ORIENTALE CAPUTO G. (2015), *L'apprendistato in Italia*, in U. Ascoli, C. Ranci, G. B. Sgritta (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna, pp. 205-42.
- CRISPOLTI E., VACCARO S. (2017), *Sperimentazione del sistema duale nella IeFP. Analisi dello stato di avanzamento delle programmazioni regionali*, INAPP, Roma.
- D'AGOSTINO S. (a cura di) (2011), *Monitoraggio sull'apprendistato. XII Rapporto, annualità 2009 e 2010*, ISFOL, Roma.
- D'AGOSTINO S., VACCARO S. (a cura di) (2017), *Verso una ripresa dell'apprendistato. XVII Rapporto di monitoraggio sull'apprendistato*, INAPP, Roma.
- DOLCI M. (2016), *La sperimentazione del sistema duale in Lombardia*, "Skill", ENAIP Lombardia, 3, pp. 41-4.
- GAROFALO D. (2014), *Gli interventi legislativi sul contratto di apprendistato successivi al T.U. del 2011*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", Franco Angeli, Milano.
- GOTTI E., PIANO R. (2016), *Il sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale. L'avvio di una sperimentazione nazionale*, "Rassegna Cnos", 1, pp. 107-23.
- INPS (2017), *Osservatorio sul precariato*, in <https://goo.gl/JBbjcp>, consultato il 27 luglio 2018.
- ISFOL (2016), *XIV Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere*, Roma.
- LONGHI G. (2017), *Addentrarsi nelle pratiche sul duale su scala nazionale*, "Skill", ENAIP Lombardia, 4, pp. 4-9.