

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

In questo numero

RICERCHE

La regolazione del lavoro autonomo: un confronto comparato

RICERCHE

*Il diritto del mercato del lavoro tra investimento
in formazione e modernizzazione del sistema di
ammortizzatori sociali*

INTERVENTI

*Libertà sindacale negativa e democrazia sindacale
Modello legale e modello contrattuale di rappresentanza
nei luoghi di lavoro*

RELAZIONI INDUSTRIALI E RISORSE UMANE

Valorizzazione delle competenze e flessibilità contrattuale

GIURISPRUDENZA ITALIANA

Elementi essenziali dell'associazione in partecipazione

Ultrattività del contratto collettivo

Esclusione della disciplina sui licenziamenti collettivi nel settore edile

Mansioni superiori e diritto alla promozione

Prescrizione dei contributi e denuncia del lavoratore

LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

I chiarimenti del Ministero del Welfare

sull'apprendistato professionalizzante

Contratto di inserimento e lavoratrici "svantaggiate"

nel decreto ministeriale 13 novembre 2008

Produttività del lavoro e sgravi contributivi

Diritto di sciopero ed eccezione di inadempimento

La vigilanza ispettiva dell'Inps

GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO

Disciplina comunitaria e sistemi statuali di regolazione del telelavoro

Ordine pubblico e libera circolazione dei servizi

nella interpretazione della direttiva sul distacco

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO

Germania - Orientamenti del Bundesarbeitsgericht in tema di sciopero

Quadro internazionale e comparato - Tutela del lavoro e

efficienza economica in America Latina

Giuffrè Editore N. 4/XVIII - 2008

Rivista di

ADAPT - FONDAZIONE

"MARCO BIAGI"



Publicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione
in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in
L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista fondata da Luciano Spagnuolo Vigorita e già diretta da Marco Biagi

DIREZIONE

Tiziano Treu, Mariella Magnani, Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

Aris Accornero, Gian Guido Balandi, Francesco Basenghi, Mario Biagioli, Roberta Bortone, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Laura Castelvetti, Giuliano Cazzola, Gian Primo Cella, Carlo Dell'Aringa, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Clara Enrico, Rosario Flammia, Pietro Ichino, Arturo Maresca, Luigi Mariucci, Oronzo Mazzotta, Luigi Montuschi, Gaetano Natullo, Luca Nogler, Roberto Pedersini, Marcello Pedrazzoli, Adalberto Perulli, Mario Ricciardi, Massimo Roccella, Mario Rusciano, Giuseppe Santoro Passarelli, Franco Scarpelli, Paolo Sestito, Luciano Spagnuolo Vigorita, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

COMITATO EDITORIALE INTERNAZIONALE

Carmen Agut García (*Castellón*), Janice Bellace (*Pennsylvania*), Roger Blanpain (*Lovanio*), Csilla Kolonnay Lehoczky (*Budapest*), Alan C. Neal (*Warwick*), Antonio Ojeda Avilés (*Siviglia*), Shinya Ouchi (*Tokyo*), Miguel Rodriguez Pinêro (*Madrid*), Juan Raso Delgue (*Montevideo*), Jacques Rojot (*Parigi*), Ulrich Runggaldier (*Vienna*), Marlene Schmidt (*Francoforte*), Michal Sewerynski (*Lodz*), Yasuo Suwa (*Tokyo*), Luis Aparicio Valdez (*Lima*), Manfred Weiss (*Francoforte*).

COMITATO DI REDAZIONE

Chiara Bizzarro (*redattore capo*), Andrea Bollani, William Bromwich (*revisore linguistico*), Luca Calcaterra, Guido Canavesi, Michele Colucci, Luisa Corazza, Alessandro Corvino, Maurizio Del Conte, Marco Ferraresi, Maria Rita Iorio, Michele Lepore, Giuseppe Ludovico, Stefano Malandrini, Giuseppe Mautone, Marina Mobiglia, Flavia Pasquini, Paolo Pennesi, Salvatore Pirrone, Pierluigi Rausei, Paolo Reboani, Alberto Russo, Jacopo Senatori, Lucia Silvagna, Silvia Spattini, Gaetano Zilio Grandi.

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*responsabile*), Carlotta Serra

c/o ADAPT - Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"

Università di Modena e Reggio Emilia – Facoltà di Economia Marco Biagi

Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056032; Fax +39 059 2056068

Indirizzo e-mail: dri@unimore.it – Indirizzo internet: www.csmb.unimore.it

REFEREES

Diritto delle Relazioni Industriali si impegna a procedere alla selezione qualitativa dei materiali pubblicati sulla base di un metodo di valutazione formalizzata e anonima di cui è responsabile il Comitato Scientifico. Tale sistema di valutazione è coordinato dalla direzione che si avvale anche del Comitato Editoriale Internazionale.

L'apprendistato di primo livello: problemi e prospettive

Sandra D'Agostino

Sommario: **1.** L'apprendistato per i minori e il diritto alla formazione fino a 18 anni. – **2.** Le modalità attuative dell'apprendistato per i minori nel contesto dell'obbligo formativo. – **3.** Il disegno dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere. – **4.** Le norme emanate a livello regionale per l'implementazione del decreto legislativo n. 276 del 2003. – **5.** Le criticità risultanti dall'analisi dei dati quantitativi e delle esperienze realizzate. – **6.** Spunti per una riforma dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere.

1. È da quasi un decennio che nell'ordinamento è stato introdotto prima l'obbligo formativo fino a 18 anni ⁽¹⁾ poi il diritto-dovere all'istruzione e formazione fino al compimento dei 18 anni ⁽²⁾ di età, riconoscendo all'apprendistato il ruolo di valida opzione formativa per l'assolvimento di tale dispositivo, al pari dei percorsi di istruzione e formazione a tempo pieno; tuttavia, guardando come è stata data attuazione a tale previsione normativa, sia sotto il versante della definizione della regolazione secondaria che della reale attivazione di opportunità che consentano ai ragazzi di rendere esigibile tale diritto, occorre concludere che tale norma è rimasta una indicazione prospettica ben lungi dall'essere realizzata. Allo stesso modo nell'opinione pubblica sembra di rinvenire una scarsissima consapevolezza dell'esistenza di tale opportunità, unita ad un altrettanto scarso riconoscimento del ruolo formativo dell'apprendistato in generale.

Per prima la legge n. 144 del 1999 con l'articolo 68 introduceva per tutti gli adolescenti l'obbligo di partecipare ad attività formative fino al compimento del diciottesimo anno; tale obbligo può essere assolto frequentando i percorsi dell'istruzione, della formazione professionale e anche nell'esercizio dell'apprendistato, ovvero nell'ambito di un contratto di lavoro con caratteristiche "speciali". Successivamente, nel quadro della nuova architettura del sistema educativo disegnata dalla cosiddetta Legge Moratti (legge n. 53 del 2003), si valorizzava il ruolo dell'alternanza come modalità di assolvimento anche dei percorsi di istruzione a tempo pieno e a partire dal quindicesimo anno di età si riconosceva ai ragazzi la possibilità di espletare il diritto-dovere all'istruzione e formazione anche attraverso un contratto di lavoro di apprendistato. A conferma della volontà di puntare su tale strumento formativo anche per i minori, paralle-

* *Sandra D'Agostino è ricercatore dell'Isfol.*

⁽¹⁾ L'obbligo formativo è stato introdotto dalla l. 17 maggio 1999, n. 144, art. 68.

⁽²⁾ Cfr. l. 28 marzo 2003, n. 53, art. 2, comma 1, lett. c, e d.lgs. 15 aprile 2005, n. 76.

lamente la riforma dell'istituto dell'apprendistato, attraverso la definizione della legge n. 30 del 2003 e del relativo decreto attuativo, disegnava una tipologia di contratto finalizzata esclusivamente ai bisogni di tale utenza.

Né le più recenti innovazioni normative, quelle che hanno portato all'elevamento dell'obbligo di istruzione a 16 anni ⁽³⁾, spostando conseguentemente di un anno verso l'alto l'età minima per l'accesso al lavoro ⁽⁴⁾, hanno in qualche modo disconosciuto il ruolo formativo di tale strumento di lavoro nel quadro dell'affermazione di un diritto all'acquisizione di competenze chiave di cittadinanza per tutti i giovani per affrontare nella maniera più efficace l'inserimento nella vita attiva.

Se si guarda al numero di adolescenti che optano per questa opzione formativa e vengono assunti come apprendisti ancora in età di minori, tale numero, pur in lenta erosione da qualche anno come si vedrà meglio nel seguito, mantiene una sua rilevanza in valori assoluti e percentuali visto che assomma a circa 50 mila unità sull'intero territorio nazionale. Eppure per questi ragazzi le opportunità formative attivate sui territori sono davvero esigue, tanto da favorire una ampia evasione dell'obbligo formativo. Il risultato è che una quota di minorenni, che dovrebbe godere di particolari garanzie formative vista l'affermazione di un diritto-dovere all'istruzione e formazione, di fatto è coinvolta solo in processi di apprendimento di tipo informale, che avvengono sul luogo di lavoro nel momento in cui datori di lavoro e tutor aziendali insegnano loro un "mestiere".

2. L'inserimento dell'apprendistato come uno dei tre canali dell'obbligo formativo rappresenta il coronamento di quel processo di rinnovamento dell'istituto dell'apprendistato, promosso in seguito all'adozione della legge n. 196 del 1997 che è stata principale interprete di quel Patto per il lavoro stipulato nel 1996 fra Governo e parti sociali. È infatti con le previsioni dell'articolo 16 ⁽⁵⁾ del provvedimento citato che l'istituto dell'apprendistato esce da un periodo – durato qualche decennio – di assoluto disinteresse per le sue potenzialità formative, per un'attenzione focalizzata esclusivamente sulle sue opportunità di strumento che agevola l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro grazie alla significativa "dote" di agevolazioni contributive e riduzioni salariali concesse alle imprese ⁽⁶⁾. Con l'approvazione dell'articolo 16 si cerca di riportare l'attenzione sul ruolo formativo dello strumento, collegando le agevolazioni contributive all'obbligo di far partecipare gli apprendisti ad iniziative di formazione svolte all'esterno dell'impresa per almeno 120 ore medie annue. Da questa previsione prende il via un processo di definizione di sistemi territoriali a titolarità pubblica, deputati a

⁽³⁾ Cfr. l. 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 622.

⁽⁴⁾ *Ibidem*.

⁽⁵⁾ In particolare le innovazioni sono contenute nei commi da 1 a 4 della l. 24 giugno 1997, n. 196, dell'art. 16.

⁽⁶⁾ Per dare una dimensione delle agevolazioni contributive associate al contratto di apprendistato si consideri che nel 2006, ultimo anno per il quale è stato in vigore il precedente modello di contribuzione per gli apprendisti, le imprese pagavano un importo fisso settimanale pari a 2,98 euro. In aggiunta, il salario degli apprendisti, nel quadro dell'applicazione della l. n. 25/1955 e l. n. 196/1997, era determinato con una percentuale crescente del salario corrispondente di un lavoratore qualificato. Ad esempio, nel comparto artigiano il primo salario era determinato in misura pari al 55% di quello di un lavoratore qualificato.

programmare un'offerta di formazione per gli apprendisti. Ma soprattutto il provvedimento riaccende il dibattito sul ruolo della formazione nei confronti dei nuovi entrati nel mercato del lavoro, nel quadro di un processo che parallelamente vede attivo il confronto anche sulla necessità di stimolare l'offerta e la partecipazione ad attività di formazione continua ⁽⁷⁾.

In questo contesto l'introduzione dell'obbligo formativo fino a 18 anni, come dispositivo volto a favorire l'elevamento del livello di qualificazione della popolazione, valorizza il ruolo che l'apprendistato può utilmente svolgere per favorire il raggiungimento di tale obiettivo. Pertanto, l'istituto viene ad essere considerato opzione formativa di pari dignità rispetto alla scuola e alla formazione professionale.

Il contratto di apprendistato vigente nel 1999 è essenzialmente quello delineato dalla legge quadro del 1955 ⁽⁸⁾, quando lo strumento si rivolgeva esclusivamente ad una platea di minori ⁽⁹⁾; pertanto, la regolamentazione dell'istituto si caratterizza per una forte attenzione all'utenza e al percorso di apprendimento, ulteriormente rafforzata dopo che la legge n. 196 del 1997 ha reso più stringente la necessità di accompagnare il percorso di formazione *on the job* con una formazione esterna all'impresa ⁽¹⁰⁾.

Con riferimento alla specifica utenza dei minori, nel quadro dell'inserimento dello strumento come opzione per l'assolvimento dell'obbligo formativo, viene approvato il d.P.R. n. 257 del 2000 ⁽¹¹⁾ che ne definisce le modalità attuative: gli apprendisti adolescenti devono partecipare a moduli di formazione della durata di 120 ore annue finalizzati all'acquisizione di competenze di base, che si sommano all'attività formativa "ordinaria" per tutti gli apprendisti che ha una durata di ulteriori 120 ore annue salvo previsioni diverse della contrattazione collettiva ⁽¹²⁾. Tali moduli devono divenire un'ulteriore opzione nel quadro dell'offerta formativa attivata a livello territoriale.

Infine, con un'operazione che rimane pionieristica nel sistema italiano rispetto ai provvedimenti relativi all'istruzione e alla formazione, il successivo decreto interministeriale n. 152 del maggio 2001 specifica gli obiettivi da conseguire nei

⁽⁷⁾ L'impulso allo sviluppo delle attività di formazione continua era venuto dapprima con l'approvazione del d.l. 20 maggio 1993, n. 14, convertito con modificazioni nella l. 19 luglio 1993, n. 236, art. 9; successivamente la stessa l. n. 196/1997, all'art. 17 rimandava alla costituzione di «uno o più fondi nazionali, articolati regionalmente e territorialmente, aventi configurazione giuridica di tipo privatistico e gestiti con partecipazione delle parti sociali» (comma 1, lett. d).

⁽⁸⁾ Cfr l. 19 gennaio 1995, n. 25, recante *Disciplina dell'apprendistato*, con le modifiche apportate dalla l. n. 196/1997.

⁽⁹⁾ Quando fu emanata la l. quadro n. 25/1955 il conseguimento della maggiore età avveniva al compimento del 21° anno di età, mentre si poteva essere assunti come apprendisti fino a vent'anni. Successivamente il limite massimo per l'assunzione viene elevato a 29 anni per le imprese artigiane con l. n. 56/1987, art. 21, fino all'ulteriore elevamento dei limiti di età operato dalla l. n. 196/1997.

⁽¹⁰⁾ L'art. 16 della l. n. 196/1997 ha sanzionato la mancata partecipazione alle iniziative di formazione esterna organizzate dalle Regioni con la perdita delle agevolazioni contributive. Inoltre per valorizzare il percorso di apprendimento sul lavoro ha introdotto e previsto una regolamentazione della figura del tutor aziendale. Cfr. d.m. n. 22/2000.

⁽¹¹⁾ L'art. 5 del d.P.R. 12 luglio 2000, n. 257.

⁽¹²⁾ Secondo le previsioni dell'art. 16 della l. n. 196/1997, la contrattazione collettiva determina la durata dell'obbligo annuo di formazione esterna, con una previsione minima di 120 ore medie annue. Inoltre, in relazione ad apprendisti in possesso di titoli di studio post-obbligo idonei rispetto all'attività lavorativa, la contrattazione collettiva può individuare riduzioni dell'obbligo annuo di formazione.

percorsi dei moduli aggiuntivi ⁽¹³⁾. Gli esiti da raggiungere vengono quindi raccordati a precise scale di misurazione delle competenze di base costruite a livello internazionale e che assicurano una oggettiva possibilità di misurazione oltre che di confronto con quanto avviene nei principali Paesi OCSE.

Il valore di tale lavoro deve essere sottolineato in particolare in relazione a tre aspetti:

- per la prima volta nell'ambito del sistema di formazione professionale vengono definiti standard nazionali di risultato, verificabili, attraverso la predisposizione di prove uniche definite a livello centrale ⁽¹⁴⁾; nel resto del sistema di formazione professionale, con l'eccezione di qualche Regione, si registra invece come norma una situazione in cui le attività di formazione professionale vengono realizzate in assenza di alcun riferimento in termini sia di standard di risultato che di contenuto;

- gli standard nazionali sono espressi con riferimento a standard internazionali, ossia: la scala che esprime il livello di competenze linguistiche nella lingua madre è utilizzata anche dalle indagini sull'*International Adult Literacy Survey* che viene periodicamente condotta su tutti i Paesi più industrializzati aderenti all'OCSE; la scala ALLS, relativa alle competenze matematiche, pure deriva da indagini internazionali maturate in ambiente OCSE; la scala ALTE, definita a livello europeo, consente una comparazione fra i livelli di competenza in una seconda lingua; inoltre, per le competenze informatiche è previsto il conseguimento della *European Computer Driving Licence*;

- il raggiungimento di determinati livelli di competenza in relazione alle scale menzionate consente agli apprendisti di accedere ai percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore. In questo modo, l'apprendistato non si configura più come un canale "chiuso", ma come opzione che consente il proseguimento del percorso in livelli più elevati di formazione.

La legge n. 53 del 2003 di riforma del sistema educativo conferma ed amplia il dispositivo dell'obbligo formativo nel nuovo *diritto-dovere all'istruzione e formazione fino al compimento del diciottesimo anno di età*. Sostanzialmente si riaffermano le precedenti opzioni per l'assolvimento dell'obbligo formativo, anche se nella nuova architettura del sistema la scelta fra i percorsi dell'istruzione e quelli di istruzione e formazione professionale viene anticipata al completamento del ciclo primario di studi; l'ingresso in apprendistato, invece, rimane fissato all'età minima di 15 anni ⁽¹⁵⁾.

In raccordo con la riforma del sistema educativo, la contemporanea legge di riforma del mercato del lavoro (legge n. 30 del 2003) e soprattutto il suo decreto attuativo (decreto legislativo n. 276 del 2003) confermano il ruolo specifico

⁽¹³⁾ In particolare tali esiti sono specificati nell'ambito dell'art. 2, comma 1, decreto interministeriale 16 maggio 2001, n. 121.

⁽¹⁴⁾ Per approntare a livello nazionale un set di prove valide a misurare i risultati conseguiti per le competenze di *literacy* e *numeracy* è stato realizzato un lavoro congiunto Invalsi-Isfol. Tale lavoro ha portato alla elaborazione di nove fascicoli di prove che fanno riferimento alla scala IALS, distribuiti a tutte le Regioni e Province autonome. Risulta dai monitoraggi che alcune Regioni utilizzano tali prove per la determinazione dei livelli finali di competenza conseguiti dagli apprendisti.

⁽¹⁵⁾ In realtà l'art. 16 della l. n. 196/1997 determinava il limite minimo per l'assunzione a quattordici anni. Solo con l'elevamento dell'obbligo scolastico a quindici anni, nel quadro della l. 20 gennaio 1999, n. 9, e del d.lgs. n. 345/1999, l'età minima per l'accesso al lavoro è stata innalzata a quindici anni.

dell'apprendistato rispetto all'utenza di adolescenti, tanto da definire una fattispecie *ad hoc* di contratto. Infatti, l'*apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione e formazione*, disciplinato in particolare dall'articolo 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è uno strumento riservato ai minori, a partire dai 15 anni di età, che intendono assolvere il diritto-dovere nell'esercizio dell'apprendistato⁽¹⁶⁾.

A partire da questo momento, le vicende dell'apprendistato per i minori si intrecciano con quelle relative all'attuazione della riforma del sistema educativo, in un raccordo voluto dal legislatore e certamente necessario, che però finirà per lasciare molto in ombra le necessità specifiche dello strumento a vantaggio di un dibattito quasi del tutto polarizzato sui bisogni collegati all'avvio del nuovo sistema di istruzione e formazione. Né si riuscirà poi, quando con l'arrivo del nuovo Governo si attiva un processo di revisione di quella riforma, a ritrovare spazi per rimettere al centro dell'attenzione l'implementazione dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere e le esigenze specifiche degli apprendisti minorenni.

3. Con la riforma del mercato del lavoro varata tramite la legge n. 30 del 2003 e il decreto legislativo n. 276 del 2003 anche l'istituto dell'apprendistato è ulteriormente rinnovato con l'obiettivo di disegnare uno strumento più funzionale alle esigenze dei giovani e delle imprese e di ampliarne ulteriormente il campo di applicazione. L'utenza potenziale viene estesa ai giovani fino ai 29 anni di età e si opera una ripartizione dell'istituto in tre tipologie, differenziate a seconda del *target* di utenza e della finalità attribuita al percorso di formazione:

- *Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione e formazione*. Nell'ambito del diritto-dovere alla formazione fino al compimento del diciottesimo anno di età, tale contratto di apprendistato si rivolge ai giovani che hanno assolto l'obbligo di istruzione. Obiettivo del contratto, che può avere una durata massima di 3 anni, è l'acquisizione di un titolo di qualifica riconosciuto a livello nazionale, definito nel rispetto degli standard stabiliti dalla legge n. 53 del 2003.

- *Apprendistato professionalizzante*⁽¹⁷⁾. È la tipologia di contratto più vicina all'apprendistato precedentemente in vigore risultante dall'integrazione della legge quadro n. 25 del 1955 con la legge n. 196 del 1997. Possono essere assunti con questo contratto i giovani fino a 29 anni e la durata dei contratti va da un minimo di 2 anni ad un massimo di 6 secondo quanto stabilito dai contratti collettivi. Il contratto ha l'obiettivo di far conseguire una qualifica o una qualificazione, ossia un insieme di competenze certificabili, attraverso una formazione formale di almeno 120 ore annue che può svolgersi all'interno delle imprese o all'esterno presso strutture di formazione.

- *Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione*⁽¹⁸⁾. Si tratta di una tipologia di apprendistato del tutto innovativa per il sistema italiano, che finalizza le attività di formazione formale realizzate nell'ambito del contratto all'acquisizione di titoli di studio quali: diploma di scuola secondaria superiore, titoli universitari di laurea o di master, certificazioni

⁽¹⁶⁾ Cfr. art. 48, d.lgs. n. 276/2003.

⁽¹⁷⁾ Cfr. art. 49, d.lgs. n. 276/2003.

⁽¹⁸⁾ Cfr. art. 50, d.lgs. n. 276/2003.

IFTS. Il decreto lascia spazio alle intese locali, costruite sulla base di specifici progetti definiti con le parti sociali e le istituzioni educative coinvolte, di disegnare percorsi, finalità, utenze e quindi durata e obiettivi della formazione.

Tale ultima tipologia di apprendistato è l'unica pienamente operativa da subito, appena varata la legge, dal momento che non necessita di ulteriori regolamentazioni a livello regionale ⁽¹⁹⁾. Per le altre due l'implementazione necessita che il quadro normativo venga completato attraverso l'emanazione dei provvedimenti di competenza delle istituzioni territoriali, da adottare con il concorso delle parti sociali, e il rinnovo dei contratti collettivi che devono definire gli aspetti di competenza.

Infatti, il decreto legislativo n. 276 del 2003, attenendosi alla nuova ripartizione di competenze fra Stato e Regioni introdotta dal dettato costituzionale modificato ⁽²⁰⁾, si limita ad indicare i criteri generali nel cui ambito dovranno essere definite le successive regolamentazioni. Per quanto riguarda l'apprendistato per il diritto-dovere all'istruzione e formazione gli elementi definiti dal dispositivo nazionale e i criteri direttivi per le regolamentazioni regionali sono:

- *finalità della tipologia di apprendistato*: conseguimento di una qualifica ai sensi della legge n. 53 del 2003, ossia valida su tutto il territorio nazionale perché rispondente ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e agli standard minimi fissati a livello centrale ⁽²¹⁾;
- *durata del contratto*: non superiore ai 3 anni, e determinata rispetto al singolo apprendista in relazione alla qualifica da conseguire, ai crediti professionali e formativi già posseduti, al bilancio di competenze effettuato dai servizi per l'impiego;
- *formazione «esterna od interna all'azienda»*: da determinarsi in maniera congrua per consentire il raggiungimento degli standard formativi minimi fissati per i percorsi del sistema dell'istruzione e formazione professionale in attuazione della legge 53 del 2003 ⁽²²⁾;
- *compiti attribuiti alla contrattazione collettiva*, a livello nazionale, territoriale o aziendale: definizione delle modalità di erogazione della formazione aziendale;
- *principi generali per la validità del contratto*: il contratto deve essere stipulato in forma scritta, deve contenere indicazione della qualifica da conseguire e il piano formativo individuale.

⁽¹⁹⁾ In questo senso si esprime la circ. Min. lav. 14 ottobre 2004, n. 40, nella *Premessa*.

⁽²⁰⁾ Si fa riferimento nel testo alla modifica del Titolo V della Costituzione, operata con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁽²¹⁾ In questo senso si esprime l'art. 2, comma 1, lett. *h*, della l. 28 marzo 2003, n. 53: «*h*) ferma restando la competenza regionale in materia di formazione e istruzione professionale, i percorsi del sistema dell'istruzione e della formazione professionale realizzano profili educativi, culturali e professionali, ai quali conseguono titoli e qualifiche professionali di differente livello, valevoli su tutto il territorio nazionale se rispondenti ai livelli essenziali di prestazione di cui alla lettera *c*) [...]».

⁽²²⁾ Cfr. sempre nella l. n. 53/2003, l'art. 7, comma 1: «1. Mediante uno o più regolamenti da adottare a norma dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione e dell'articolo 17, comma 2, della l. 23 agosto 1988, n. 400, sentite le Commissioni parlamentari competenti, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, si provvede [...] alla definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici».

La regolamentazione dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione e formazione dovrà essere definita dalle Regioni, d'intesa con il Ministero del lavoro e il Ministero dell'istruzione, con un ruolo solo consultivo delle parti sociali, tanto che alcuni commentatori hanno parlato di una de-contrattualizzazione di tale tipologia. Per consentire il raccordo con i percorsi del sistema di istruzione e formazione, tale regolamentazione potrà essere definita solo dopo che sarà completato il processo di implementazione di tali percorsi a livello regolamentare, dando piena attuazione alla legge n. 53 del 2003.

Infatti, l'apprendistato per il diritto-dovere deve essere regolamentato tenendo conto:

- dei LEP individuati per il sistema dell'istruzione e formazione professionale, che consentono di rendere valida su tutto il territorio nazionale la qualifica che si consegue⁽²³⁾;

- degli standard formativi minimi dei percorsi triennali dell'istruzione e formazione professionale, in base ai quali determinare un monte ore di formazione congruo⁽²⁴⁾.

Per quanto riguarda il primo criterio, il 17 ottobre 2005 è stato definitivamente approvato il decreto legislativo sul secondo ciclo (decreto legislativo n. 226 del 2005), che definisce i LEP per il sistema dei licei e per l'istruzione e formazione professionale al fine di garantire la validità dei titoli e delle qualifiche su tutto il territorio nazionale. In tale decreto l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere viene citato solo nella specificazione dei livelli essenziali dell'offerta formativa; infatti, l'articolo 16, comma 2, pone in capo alle Regioni e Province autonome l'obbligo di assicurare «il soddisfacimento della domanda di frequenza», ossia il coinvolgimento in attività formative esterne all'impresa per favorire il conseguimento di una qualifica da parte di tutti gli apprendisti minori occupati sul territorio.

Si tratta di un impegno significativo che viene posto in capo alle Regioni e alle Province autonome, visti il numero di apprendisti adolescenti da coinvolgere e le difficoltà organizzative e metodologiche connesse alla realizzazione di tali interventi.

Nelle altre parti del decreto legislativo n. 226 del 2005, che specificano gli ulteriori livelli essenziali cui deve attenersi il sistema dell'istruzione e formazione, l'apprendistato non viene mai citato e la maggior parte dei criteri individuati non appare adattabile alla specificità della formazione in apprendistato.

Per quanto riguarda il secondo criterio per la regolamentazione della tipologia di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere, il decreto legislativo n. 226 del 2005 prefigura la definizione a livello nazionale di standard formativi minimi per i percorsi del secondo ciclo solo per le competenze di base⁽²⁵⁾; per quanto riguarda l'area di professionalizzazione, a livello nazionale viene individuato quale livello essenziale dei percorsi la definizione di «figure di differente livel-

⁽²³⁾ In questo modo deve intendersi il riferimento dell'art. 48, comma 4, lett. *a*, d.lgs. n. 276/2003.

⁽²⁴⁾ Il riferimento nell'art. 48 del d.lgs. n. 276/2003 è contenuto sempre nel comma 4, lett. *b*.

⁽²⁵⁾ Cfr. art. 18, comma 2, d.lgs. n. 226/2005, che rimanda ad accordi assunti in sede di Conferenza Stato-Regioni. Inoltre, al comma 1, lett. *b*, si esplicita che le competenze di base vengono articolate nelle seguenti aree: linguistica, matematica, scientifica, tecnologica, storico sociale ed economica.

lo», che deve avvenire pure mediante accordi in sede di Conferenza unificata, sentite le parti sociali ⁽²⁶⁾.

Successivamente è intervenuto prima l'Accordo Stato-Regioni dell'ottobre 2006, seguito dall'adozione del decreto interministeriale del 20 dicembre dello stesso anno, che hanno individuato gli standard minimi delle competenze tecnico-professionali da conseguire nell'ambito dei percorsi dell'istruzione e formazione professionale, con riferimento a quattordici figure ⁽²⁷⁾.

Tuttavia, a tale azione condotta a livello nazionale non ha fatto riscontro alcun passo avanti nella definizione di una regolamentazione dell'apprendistato per il diritto-dovere a livello territoriale che consentisse di dare attuazione a tale strumento. Infatti, se anche qualche Regione ha dato un primo avvio al processo di regolamentazione, come si vedrà meglio nel paragrafo che segue, tale processo sembra essersi arenato e mancano accordi o previsioni di accordi con i Ministeri del lavoro e dell'istruzione. In attesa del completamento del processo di definizione delle regolamentazioni regionali, continua ad applicarsi la normativa precedente ⁽²⁸⁾, definita dalla legge n. 196 del 1997 e dalla legge n. 144 del 1999, per cui gli apprendisti minori vengono assunti nel quadro delle norme della legge n. 25 del 1955 e della legge n. 196 del 1997; per quanto riguarda i profili formativi, permane un obbligo di partecipare ad iniziative di formazione esterna per almeno 240 ore annue.

4. Nell'azione di implementazione a livello territoriale della riforma dell'apprendistato *ex* decreto legislativo n. 276 del 2003, l'attenzione degli amministratori e degli attori locali si è concentrata sull'apprendistato professionalizzante. È questa infatti la tipologia che viene reputata di utilizzo più diffuso, costruita in più ampia continuità con l'istituto precedentemente in vigore. Nonostante l'interesse quasi esclusivo su tale tipologia, anche il processo di regolamentazione a livello territoriale dell'apprendistato professionalizzante è ancora lungi dal dirsi compiuto ⁽²⁹⁾.

Alcune delle Regioni che hanno dato attuazione al decreto legislativo n. 276 del 2003 attraverso l'emanazione di norme regionali, hanno costruito il sistema a partire da un disegno globale relativo a tutto il mercato del lavoro o riferito in generale all'applicazione dell'istituto dell'apprendistato. In questi casi tali provvedimenti legislativi abbracciano le tre fattispecie che il contratto può assumere; pertanto, in tali provvedimenti sono contenute anche disposizioni relative all'apprendistato per il conseguimento del diritto-dovere di istruzione e forma-

⁽²⁶⁾ cfr. art. 18, comma 1, lett. *d*, d.lgs. n. 226/2005.

⁽²⁷⁾ Le figure per le quali si individuano gli standard delle competenze tecnico professionali sono: Operatore alla promozione ed accoglienza turistica; Operatore alla ristorazione; Operatore del benessere; Operatore amministrativo segretariale; Operatore del punto vendita; Operatore di magazzino merci; Operatore grafico; Operatore edile; Operatore del legno e dell'arredamento; Operatore dell'autoriparazione; Installatore e manutentore impianti termo-idraulici; Installatore e manutentore impianti elettrici; Operatore meccanico; Montatore meccanico di sistemi.

⁽²⁸⁾ Infatti, l'art. 47, comma 3, d.lgs. n. 276/2003 fa salva la disciplina vigente fino al completamento del processo di regolamentazione delle nuove tipologie di apprendistato.

⁽²⁹⁾ Per informazioni di dettaglio sullo stato di avanzamento del processo di regolamentazione dell'apprendistato professionalizzanti si veda ISFOL, *L'apprendistato fra regolamentazioni regionali e discipline contrattuali*, I Libri del FSE, 2007.

zione. Si deve anche segnalare che in qualche caso le leggi regionali, pur dedicate alla disciplina dell'apprendistato, in realtà fanno riferimento solo alle due fattispecie dell'apprendistato professionalizzante e di quello per il conseguimento di un diploma (Lazio, Basilicata) ⁽³⁰⁾ ⁽³¹⁾, tralasciando l'istituto *ex* articolo 48. Di seguito si riporta il quadro dei provvedimenti adottati dalle Regioni e Province autonome che contemplano anche l'implementazione dell'apprendistato per il diritto-dovere.

Piemonte: l.r. n. 2/2007 recante *Disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato*, Capo II.

Lombardia: l.r. n. 22/2006 su *Il mercato del lavoro in Lombardia*, art. 20; l.r. n. 19/2007 recante *Norme sul sistema di istruzione e formazione della Regione Lombardia*, art. 21.

Provincia di Bolzano: l. provinciale n. 2/2006 recante *Ordinamento dell'apprendistato*.

Provincia Trento: protocollo d'intesa con le parti sociali del luglio 2005; l. provinciale n. 6/2006 recante *Disciplina della formazione in apprendistato*.

Friuli Venezia Giulia: l.r. n. 18/2005 recante *Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro*, artt. 61 e 62.

Emilia Romagna: l.r. n. 17/2005 recante *Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro*, capo V, *Apprendistato*.

Toscana: l.r. 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)*, artt. 2, 3 e 11; d.P.G.R. n. 22/R/2005, art. 1; DD n. 610/2005.

Umbria: l.r. n. 18/2007 recante *Disciplina dell'apprendistato*, art. 13.

Marche: l.r. n. 2/2005 recante *Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro*, art. 17.

Molise: l. n. 3/2008 recante *Disciplina regionale dell'apprendistato*, Capo II.

Sardegna: l.r. n. 20/2005 recante *Norme in materia di promozione dell'occupazione*, art. 38.

In alcuni dei provvedimenti citati il riferimento all'apprendistato per il diritto-dovere consiste solo in un rinvio a successivi atti di regolamentazione, generalmente da emanarsi a cura della Giunta (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Marche, Sardegna); si tratta per lo più di Regioni che hanno emanato una legge complessiva sull'occupazione, contenente uno o due articoli dedicati alle tre tipologie di apprendistato, in cui non si riscontra alcun elemento di innovazione rispetto al quadro tracciato dall'articolo 48 del decreto legislativo n. 276 del 2003. Talvolta qualche elemento ulteriore è contenuto in norme di valenza generale, ovvero riferite alle tre tipologie di apprendistato, riguardanti ad esempio le modalità di realizzazione della formazione in azienda (Friuli Venezia Giulia), la prevalenza della formazione esterna rispetto a quella interna (Marche e Sardegna), la precisazione del ruolo del piano formativo individuale nel quadro della regolamentazione regionale, le caratteristiche del tutor aziendale e gli obiettivi della formazione (Friuli Venezia Giulia).

⁽³⁰⁾ Cfr. l.r. Lazio 10 agosto 2006, n. 9, recante *Disposizioni in materia di formazione per l'apprendistato*.

⁽³¹⁾ Cfr. l.r. Basilicata 13 novembre 2006, n. 28, recante *Disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato*.

La Regione Lombardia inserisce l'apprendistato in due provvedimenti: il primo (legge regionale n. 22 del 2006) dedicato al mercato del lavoro e il secondo (legge regionale n. 19 del 2007) che inquadra l'apprendistato nel sistema educativo di istruzione e formazione; ma in entrambi vengono richiamati solo principi generali che rimandano alla possibilità che le certificazioni rilasciate in apprendistato costituiscano credito formativo riconoscibile in altri percorsi e alla necessità di definire i requisiti dei percorsi formativi per gli apprendisti in raccordo con le parti sociali e gli operatori del sistema.

Nessuna delle amministrazioni citate ha emanato atti ulteriori in attuazione della legge regionale sull'apprendistato in diritto-dovere.

In altri casi il testo legislativo regionale è più ampio, generalmente articolato in norme comuni a tutte le tipologie di apprendistato e altre specifiche per ciascuna tipologia, e contiene qualche indicazione di merito per l'attuazione dell'apprendistato per il diritto-dovere.

Nella legge regionale emanata dall'Emilia Romagna (legge regionale n. 17 del 2005) il rinvio della regolamentazione alla Giunta viene operato all'insegna di una sorta di criterio direttivo: la Regione privilegia le modalità proprie della programmazione integrata fra istruzione e formazione per l'acquisizione di competenze e/o di una qualifica. Pertanto c'è da attendersi che l'impianto dell'offerta formativa per gli apprendisti minori sarà definito prevedendo il coinvolgimento del sistema di istruzione. Sulla stessa linea si muove la legge regionale n. 18 del 2007 dell'Umbria, che pure rimanda alle modalità della programmazione integrata per l'attuazione dell'apprendistato per il diritto-dovere.

La legge regionale n. 20 del 2005 della Toscana rinvia la regolamentazione delle tre tipologie di apprendistato al relativo Regolamento n. 22 del 2005. Il Capo II è dedicato all'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione e formazione e contiene disposizioni relative alla durata del contratto, alle caratteristiche della formazione formale esterna e all'erogazione della formazione aziendale, che per lo più si inseriscono nelle direttrici tracciate dall'articolo 48 del decreto legislativo n. 276 del 2003, ma anche, in parte, lo "rinnovano".

Infatti, la durata del contratto viene rimessa alla contrattazione collettiva, laddove la norma nazionale prevedeva che tale durata fosse non superiore a 3 anni e determinata in funzione «della qualifica da conseguire, del titolo di studio, dei crediti professionali e formativi acquisiti, nonché del bilancio delle competenze realizzato dai servizi pubblici per l'impiego o dai soggetti privati accreditati, mediante l'accertamento dei crediti formativi definiti ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53»⁽³²⁾.

La formazione esterna viene determinata pari a 240 ore annue, riprendendo sostanzialmente il monte ore previsto dalla legge n. 196 del 1997 e dal d.P.R. n. 257 del 2000 per gli apprendisti in obbligo formativo; tali ore possono essere variamente distribuite nei diversi anni di contratto, per cui si recupera dalla normativa precedente anche la previsione di distribuzione "media" della formazione obbligatoria. La formazione esterna è dedicata esclusivamente al recupero delle competenze di base, articolate secondo le aree identificate per i percorsi triennali

⁽³²⁾ Cfr. art. 48, comma 2, d.lgs. n. 276/2003.

dell'istruzione e formazione professionale, ossia: area dei linguaggi, area tecnologica, area scientifica, area socio economica ⁽³³⁾.

Pertanto, la Regione fa la scelta di far prevalere l'obiettivo dell'acquisizione di competenze minime di "cittadinanza" per gli apprendisti minori, a scapito dell'acquisizione di competenze professionali che viene rinviata al processo di apprendimento che ha luogo esclusivamente all'interno dell'azienda. Ancora, c'è da sottolineare che secondo la previsione del regolamento regionale le 240 ore di formazione esterna possono essere erogate solo da strutture formative accreditate; ciò non esclude la possibilità di erogare ulteriore formazione in azienda, secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva.

Per gli apprendisti minori è previsto l'accesso all'esame per il conseguimento della qualifica professionale al termine del contratto; ciò significa che si ritiene che le 240 ore annue di formazione esterna dedicate alle competenze di base insieme al percorso realizzato in azienda consentano di raggiungere gli standard formativi minimi relativi alle competenze di base e tecnico-professionali individuati per i percorsi triennali dell'istruzione e formazione professionale.

Alle norme contenute nel Capo II del Regolamento emanato dalla Regione Toscana, specificatamente dedicato all'apprendistato per il diritto-dovere, si aggiungono quelle della parte generale, che disciplinano il piano formativo individuale, la certificazione e il riconoscimento dei crediti, che si applicano anche al presente istituto.

Molto vicina alla norma della Toscana è la legge regionale n. 3 del 2008 recentemente emanata dalla Regione Molise. Anche in questo caso, accanto alle norme di valenza generale riferite ai tre apprendistati, si colloca il capo II intitolato all'«apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione». La Regione Molise conferma la previsione che nell'apprendistato per i minori la formazione esterna sia pari a 240 ore annue, dedicate allo sviluppo di competenze di base previste dagli standard formativi regionali dei percorsi di qualifica professionale. Per la formazione aziendale, invece, le modalità di erogazione sono rinviate alla contrattazione collettiva di livello nazionale, territoriale o aziendale, secondo quanto previsto dall'articolo 48 del decreto legislativo n. 276 del 2003.

Anche la legge n. 2 emanata dalla Regione Piemonte, approvata nel gennaio 2007, si colloca nella stessa direttrice, tanto che si potrebbe avanzare l'ipotesi che ci sia un orientamento che si fa strada per la determinazione dei profili formativi dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere. La legge regionale n. 2 disciplina gli aspetti formativi dei contratti di apprendistato e il capo II è intitolato al «contratto di apprendistato per giovani fino ai diciotto anni»: singolarmente, infatti, la Regione adotta una denominazione diversa rispetto a quella utilizzata dall'articolo 48 del decreto legislativo n. 276 del 2003.

Per quanto riguarda la formazione, la legge conferma la previsione di 240 ore annue di formazione formale esterna all'impresa; anche in questo caso si tratta di una previsione media, suscettibile quindi di diversa articolazione nelle varie annualità. La formazione esterna è finalizzata all'acquisizione delle sole competen-

⁽³³⁾ Gli standard minimi riferiti a tali competenze di base sono stati identificati nell'ambito dell'Accordo Stato-Regioni del 15 gennaio 2004.

ze di base previste dagli standard formativi regionali dei percorsi di qualifica, definiti nel rispetto dei LEP in materia di istruzione e formazione professionale. Tale formazione si svolge presso le istituzioni formative accreditate che rilasciano una qualifica professionale.

Anche in questo caso deve ritenersi che la Regione abbia stabilito un volume minimo di formazione obbligatoria riferito alla sola formazione esterna, che potrebbe essere incrementato dalla contrattazione collettiva qualora si ritenesse necessaria anche una certa formazione formale interna.

La Provincia di Trento vanta una forte attenzione al tema dell'apprendistato per i minori, nei confronti dei quali ha indirizzato negli ultimi anni interventi mirati. La Provincia è intervenuta dapprima stipulando un Protocollo d'intesa con le Partecipazioni sociali che riguarda le tre tipologie di apprendistato e pertanto comprende norme relative anche all'apprendistato per il diritto-dovere; più recentemente a ottobre 2006 è stata approvata la legge provinciale n. 6 recante *Disciplina della formazione in apprendistato*. Tale provvedimento legislativo detta solo norme generali, in attesa del Regolamento di attuazione; per cui il riferimento programmatico continua ad essere il Protocollo d'intesa.

Nel documento viene definita una disciplina degli aspetti formativi dell'apprendistato per il conseguimento del diritto-dovere che si configura come formalizzazione della sperimentazione che la Provincia aveva avviato già nel 2004. Nell'ambito di tale sperimentazione l'impegno di formazione formale per i minori è determinato in 240 ore annue. Per metà le ore di formazione formale sono dedicate all'acquisizione di competenze culturali presso gli istituti scolastici (scuole medie e istituti secondari superiori) e per l'altra metà allo sviluppo di competenze professionali.

Si discosta, invece, dagli interventi regionali finora illustrati il provvedimento approvato dalla Provincia di Bolzano (legge provinciale n. 2 del 2006), imperniato sulla regolamentazione di un unico contratto di apprendistato che prevede tre possibili uscite identificate in relazione al titolo da acquisire:

- qualifica professionale, generalmente rivolto a quanti devono assolvere il diritto-dovere di istruzione e formazione;
- qualifica professionale, qualifica integrativa o specializzazione, per quanti hanno già preso parte ad una formazione iniziale certificata;
- diploma di scuola media superiore, universitario oppure di formazione tecnica superiore.

Già nell'impostazione della legge provinciale si rileva, quindi, una certa distanza dall'impianto del decreto legislativo n. 276 del 2003.

Alla Giunta Provinciale è affidato il compito di stabilire, sentite le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, l'elenco delle attività professionali che possono essere oggetto di contratto di apprendistato. Tale elenco è articolato in tre sezioni, definite in relazione alle tre possibili "uscite".

La legge provinciale conferma che la tipologia di apprendistato per l'assolvimento del diritto-dovere ha una durata di 3 anni, anche se si stabilisce che, per professioni di particolare complessità, si possa definire una durata maggiore.

Per quanto riguarda la formazione, per ogni attività professionale oggetto di apprendistato, la Giunta definirà un "ordinamento formativo" che comprende: la

descrizione del profilo professionale, le condizioni di accesso, la durata dell'apprendistato, il quadro formativo aziendale, la quantità di formazione teorica e pratica, il programma formativo e il procedimento di qualificazione. In ogni caso l'apprendistato per l'assolvimento del diritto-dovere dovrà prevedere una formazione esterna realizzata presso una scuola professionale della durata complessiva calcolata sui 3 anni di almeno 1.000 ore.

A quanto pare la regolamentazione dell'apprendistato che ha come esito una qualifica si colloca in stretta continuità con il modello che la Provincia di Bolzano ha elaborato e applicato negli ultimi cinquant'anni e che ha il suo riferimento culturale più nel sistema duale tedesco che in altre esperienze del nostro Paese.

5. I paragrafi precedenti hanno esaminato le criticità emerse rispetto alla implementazione del quadro normativo relativo all'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere e alla regolamentazione a livello territoriale; tuttavia, un'analisi dell'apprendistato per i minori non può tralasciare la presenza di altre criticità. Alcune di queste sono di natura strutturale e fanno riferimento alle dinamiche della popolazione, della domanda e dell'offerta di lavoro nell'ambito della classe di età dei minori; altre sono invece legate all'efficacia delle politiche formative fino ad ora messe in campo per promuovere un'offerta formativa e la partecipazione degli apprendisti minori.

Infatti, l'analisi dell'evoluzione dell'occupazione in apprendistato evidenzia che il numero di minori assunti è diminuito in maniera esponenziale negli ultimi anni. Se fino al 1997 l'utenza dell'apprendistato era composta prevalentemente da giovani di età inferiore ai 21 anni, che era il limite massimo per le assunzioni tranne per le imprese del comparto artigiano, la quota di giovani minori sul totale degli apprendisti assunti è diminuita incessantemente e in maniera significativa nel corso degli ultimi anni tanto che per l'anno 2007 risulta ormai inferiore al 10%⁽³⁴⁾. Volendo dare una misura in valore assoluto dell'utenza di giovani minori occupati in apprendistato si può stimare che il numero di apprendisti adolescenti sia di poco inferiore alle 50 mila unità. E questo dato sembra essersi stabilizzato ormai da qualche anno.

La riduzione del numero di minori occupati con contratto di apprendistato è un fenomeno complesso, non certo negativo per la componente legata alla contrazione delle leve e all'elevamento della partecipazione scolastica che fanno diminuire l'offerta di lavoro in questa fascia d'età, ma anche la domanda da parte delle imprese di assumere minorenni appare continuamente perdere peso. Il problema si pone nei confronti di quegli adolescenti che decidono di interrompere gli studi senza aver acquisito alcun titolo secondario, che spesso non sono interessati a rientrare in un *setting* interamente formativo, pur diverso da quello scolastico come può essere la formazione professionale, e che invece si dichiarano disponibili a lavorare.

⁽³⁴⁾ I dati sull'occupazione in apprendistato per i giovani dai 15 ai 17 anni che si riportano sono quelli comunicati dalle Regioni nell'ambito dei periodici rapporti di monitoraggio predisposti per il Ministero del lavoro.

Il più recente rapporto di monitoraggio sull'obbligo formativo ⁽³⁵⁾ realizzato dall'Isfol quantifica in 113 mila il numero di ragazzi dai 14 ai 17 anni che nel 2005-2006 risultano fuori sia dai percorsi scolastici che da quelli della formazione professionale. Per questi adolescenti rimane il problema di come garantire l'espletamento del diritto-dovere. Certamente un potenziamento della formazione professionale può aiutare il processo di re-inserimento di questi giovani nel sistema educativo, ma per almeno una parte di essi la leva dell'opportunità occupazionale risulta essere più efficace.

Pertanto, esiste un bacino di utenza aggiuntivo a quello dei circa 50 mila adolescenti che già annualmente lavorano con un contratto di apprendistato, che potrebbe utilmente assolvere l'obbligo formativo attraverso questa forma contrattuale. Sarebbe quindi opportuno individuare strumenti per incentivare le imprese ad assumere quei giovani che, abbandonati i percorsi scolastici e formativi, risultano fuori dal sistema dell'obbligo formativo.

Tuttavia al momento la normativa non prevede alcun incentivo per l'assunzione degli apprendisti minori. Le agevolazioni contributive concesse alle imprese e il salario previsto sono gli stessi degli altri apprendisti (i maggiorenni), ma per gli adolescenti il periodo di formazione obbligatorio, da assolvere durante l'orario di lavoro, è doppio: 240 ore annue al posto di 120 ore annue. Questa differenza costituisce un maggior costo per le imprese, che quindi preferiscono assumere giovani che abbiano compiuto i 18 anni.

Né il decreto legislativo n. 276 del 2003 ha modificato la situazione: pur avendo previsto tre diverse tipologie contrattuali, esse sono unificate da un medesimo schema di inquadramento e quindi di salario e dal riconoscimento di sgravi contributivi alle imprese nella stessa misura. Inoltre, l'orientamento che emerge dai primi provvedimenti emanati a livello regionale sembra confermare un impegno formativo più ampio per i minori rispetto all'apprendistato professionalizzante, necessario per il conseguimento di un titolo di qualifica.

È anche evidente che il riconoscimento di particolari agevolazioni alle imprese per l'assunzione dei minori non può che essere subordinato all'affidamento a queste di un ruolo formativo, che deve fondarsi su adeguati strumenti e modalità di verifica oggettiva. E la riflessione sulla formazione in apprendistato sposta l'attenzione su un secondo ordine di criticità.

L'esperienza degli ultimi anni ha evidenziato la difficoltà di individuare dispositivi efficaci e risorse adeguate per favorire la diffusione di una offerta di formazione per tutti gli apprendisti adolescenti. L'affermazione di un diritto-dovere di istruzione e formazione, con la definizione di un sistema di sanzioni per i ragazzi e le famiglie che non ottemperano, impone alle amministrazioni competenti di programmare e realizzare un'offerta che consenta agli adolescenti di assolvere l'obbligo. Invece, l'analisi dello stato di avanzamento dei sistemi territoriali evidenzia un quadro decisamente negativo per quanto riguarda il segmento specifico degli apprendisti adolescenti.

⁽³⁵⁾ Il rapporto citato, dal titolo *Partecipazione e dispersione – Settimo Rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, è stato diffuso come letteratura grigia a novembre 2007 ed è in corso di pubblicazione.

Negli ultimi anni, se il numero di apprendisti che complessivamente hanno preso parte ad attività di formazione esterna promosse dalle Regioni e Province autonome si è attestato intorno ai 100 mila, per cui circa il 20% degli apprendisti occupati ha assolto effettivamente l'obbligo in attività esterne, tali numeri si riducono di molto considerando solo il gruppo di utenti minorenni. Dai dati regionali risulta che nel 2005 circa il 15% degli apprendisti adolescenti ha partecipato all'offerta formativa specifica, relativa alle 120 ore aggiuntive, ed oltre la metà si concentra nella Provincia di Bolzano ⁽³⁶⁾.

Quindi per la maggior parte degli apprendisti l'apprendistato è ancora e solo un contratto prevalentemente di lavoro, per il quale non esiste la possibilità di assolvere all'obbligo di formazione esterna né il percorso di formazione interno all'impresa è sottoposto ad alcuna forma di controllo esterno in termini di risultati. Eppure il decreto legislativo n. 226 del 2005, che definisce i LEP per il sistema dei licei e per l'istruzione e formazione professionale al fine di garantire la validità dei titoli e delle qualifiche su tutto il territorio nazionale, pone in capo alle Regioni Province autonome l'obbligo di assicurare «il soddisfacimento della domanda di frequenza» ⁽³⁷⁾, ossia il coinvolgimento in attività formative finalizzate al conseguimento di una qualifica di tutti gli apprendisti minori occupati sul territorio.

Il problema dell'attivazione di un'offerta di formazione per tutti gli apprendisti minori non è solo organizzativo o finanziario: esiste una dimensione pedagogica del problema che va adeguatamente considerata.

Gli adolescenti assunti come apprendisti esprimono facilmente un rifiuto verso situazioni formative che possano in qualche modo ricordare la precedente esperienza scolastica, visto il sentimento di insuccesso e di espulsione da quel mondo che spesso si portano dentro. È quindi necessario che i formatori siano in grado di approcciare questi ragazzi con metodologie nuove, mettendo al centro della proposta formativa la risoluzione di problemi pratici, che stimolino e coinvolgano in un processo di apprendimento che parte dal "fare" per poi astrarre concetti e principi generali. Anche per le competenze di base, l'approccio pedagogico dei docenti deve essere di tipo induttivo, ad esempio imperniato su una pratica del "lavorare per progetti" ⁽³⁸⁾.

Per molti docenti/formatori una impostazione metodologica di questo tipo richiede un cambiamento significativo nelle consolidate pratiche di insegnamento; quindi, il successo di questa operazione, che significa poi successo formativo degli adolescenti, passa attraverso la conduzione di paralleli processi di formazione dei formatori, di supporto alla didattica anche attraverso la predisposizione di materiali e sussidi da utilizzare come guida per gli insegnanti e come materiali di lavoro per gli apprendisti.

Infine, il raccordo con i percorsi del secondo ciclo implica la necessità di rendere reale la possibilità di acquisizione di un titolo di qualifica riconosciuto a livello nazionale – come prefigurato dall'articolo 48 del decreto legislativo n. 276 del 2003 – come primo passo per un reinserimento in altri percorsi del sistema edu-

⁽³⁶⁾ Cfr. ISFOL, *op. cit.*

⁽³⁷⁾ Cfr. art. 16, comma 2, d.lgs. n. 226/2005.

⁽³⁸⁾ Cfr. ISFOL, *Lavorare per progetti*, dicembre 2003.

cativo, anche in prosecuzione in senso verticale. Dal momento che il rilascio del titolo di qualifica è subordinato al conseguimento di standard formativi minimi determinati con riferimento a corsi di formazione professionale a tempo pieno, si impone una riflessione sul monte ore complessivo di formazione formale. In proposito lo stesso articolo 48 fa riferimento alla necessità di determinare una durata congrua ad assicurare il raggiungimento di quegli standard formativi minimi per le competenze di base e tecnico-professionali, per rendere possibile l'obiettivo di conseguire un titolo di qualifica professionale.

L'analisi sui minori occupati con contratto di apprendistato evidenzia, invece, che molti ragazzi entrano in questa forma di contratto quando sono già diciassettenni (58% nel 2005) ⁽³⁹⁾ e dopo qualche mese, al compimento del diciottesimo anno di età, assolvono l'obbligo formativo; tutte le analisi compiute sui territori segnalano che a quel punto generalmente cessa la partecipazione alle attività di formazione aggiuntive o specifiche per i minori.

Nell'attuale quadro normativo che regola l'assunzione dei minori in apprendistato, che fa capo alla legge n. 196 del 1997, non sembra di rintracciare strumenti che impediscano tali abbandoni tutelando il diritto di questi giovani a conseguire il titolo. Né è da aspettarsi che una piena implementazione del nuovo apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere possa rappresentare un freno a tali pratiche, se non si individuano adeguati strumenti di sostegno alle imprese.

6. L'analisi dell'apprendistato per i minori ha messo in evidenza una serie di criticità: difficoltà intrinseche del quadro normativo nazionale, difficoltà e scarsa propensione a promuoverne l'implementazione regolamentare a livello territoriale; difficoltà strutturali legate ad una contrazione "naturale" dell'offerta di lavoro in questa fascia di età e alla riduzione della domanda da parte delle imprese, laddove invece bisognerebbe stimolare tale domanda per favorire la piena applicazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione; difficoltà legate alla attivazione di un'offerta formativa quantitativamente e qualitativamente adeguata ad assicurare il conseguimento di un titolo di qualifica professionale.

Si aggiunga che l'elevamento dell'età di ingresso al lavoro a 16 anni introduce un ulteriore elemento di criticità, non tanto per l'effetto sull'utenza visto che già attualmente il numero di quindicenni inseriti nel mercato del lavoro rappresenta una percentuale esigua ⁽⁴⁰⁾, quanto per il fatto che a questo punto perde di senso anche la previsione sulla durata dell'apprendistato per il diritto-dovere; infatti, l'articolo 48 prevede una durata al massimo triennale del contratto per dare la possibilità ai quindicenni di espletare in questo modo l'obbligo formativo fino a 18 anni.

Le osservazioni fin qui avanzate rimandano alla necessità di una revisione dell'articolo 48 del decreto legislativo n. 276 del 2003 anche se questa al momento sembra non essere iscritta nell'agenda politica, visto che il recente decreto leg-

⁽³⁹⁾ Cfr. ISFOL, *L'apprendistato fra regolamentazioni regionali e discipline contrattuali*, cit.

⁽⁴⁰⁾ Secondo i dati riportati nel rapporto di monitoraggio predisposto dall'Isfol, nel 2005 tale percentuale era pari al 10,2%. Cfr. ISFOL, *L'apprendistato fra regolamentazioni regionali e discipline contrattuali*, cit.

ge 25 giugno 2008, n. 112, interviene solo in relazione alle altre due tipologie di apprendistato.

La considerazione di alcuni *gap* strutturali dell'Italia nel confronto con gli altri Paesi europei suggerisce una direzione nella quale ripensare lo strumento. Infatti, il nostro Paese presenta livelli medi di istruzione della forza lavoro ancora piuttosto bassi; considerando solo la classe di età più giovane dai 15 ai 24 anni, i dati riferiti all'Italia si caratterizzano per un più basso tasso di attività abbinato a più elevati livelli di disoccupazione nel confronto con i partner europei. Si ricordi che fra gli indicatori considerati nel processo di Lisbona per favorire la costituzione di un'Europa come economia della conoscenza, uno riguarda la quota di giovani ventiduenni che hanno conseguito un titolo di studio secondario: l'obiettivo posto per il 2010 è che tale quota raggiunga l'85%, mentre il dato per l'Italia al momento si attesta al 78% (anno 2005-2006) ⁽⁴¹⁾.

Allora risponde allo stesso obiettivo dell'introduzione dell'obbligo formativo, ossia elevare la qualificazione della popolazione giovanile, una misura che preveda anche per i maggiori di 18 anni che non hanno conseguito alcun titolo secondario la possibilità di acquisire un titolo di qualifica attraverso un contratto di apprendistato, al pari di quanto già previsto per i titoli più elevati acquisibili tramite il contratto di apprendistato per l'alta formazione.

L'estensione dell'istituto attualmente disciplinato dall'articolo 48 anche ai maggiorenni presuppone una ridefinizione dello strumento che però deve avvenire salvaguardandone lo spirito principale, ovvero quello della definizione di un contratto a carattere formativo, inserito come parte integrante del sistema educativo, finalizzato al conseguimento di un titolo di qualifica di valenza nazionale.

Ad esaminare le regolamentazioni regionali emanate per l'attuazione del decreto legislativo n. 276 del 2003 si scopre che questa "evoluzione" della prima tipologia di apprendistato è già in essere ad esempio nella Provincia di Bolzano, che nella legge provinciale n. 2 del 2006 ha definito una tipologia di apprendistato finalizzata all'acquisizione di una qualifica di primo livello, per la quale la delimitazione dell'utenza prescinde dall'età ma è fatta solo in relazione al titolo di studio posseduto o che si intende conseguire.

Pertanto, da apprendistato finalizzato all'espletamento del diritto-dovere, tale tipologia dovrebbe diventare quella di apprendistato per il conseguimento di un titolo di qualifica nazionale, aperto obbligatoriamente ai minorenni, approvando la norma che i giovani fino a 18 anni possono lavorare solo con un contratto di apprendistato ⁽⁴²⁾, e in aggiunta, per scelta delle imprese e dei giovani, anche a quanti non hanno conseguito alcun titolo di istruzione secondaria o di formazione professionale almeno fino ai 24 anni di età.

Soprattutto per questi giovani vanno definite opportune misure di agevolazione per l'impresa, perché effettivamente venga attivata questa opzione, nell'ambito di un disegno strategico che vuole fare un investimento sui giovani per garantire loro maggiore occupabilità durante tutta la vita professionale.

⁽⁴¹⁾ Cfr. ISFOL, *Rapporto 2007*, ottobre 2007.

⁽⁴²⁾ Infatti, sia le norme che hanno introdotto e disciplinato l'obbligo formativo che quelle relative al diritto-dovere non hanno mai escluso la possibilità per i minori di lavorare con un contratto di lavoro diverso da quello di apprendistato.

La possibilità di rilasciare un titolo di qualifica di livello nazionale implica la necessità di restringere il campo di applicazione dell'apprendistato rispetto ai ruoli professionali da occupare. Attualmente sono i contratti collettivi che definiscono su quali livelli di inquadramento e per quali figure professionali si può essere assunti come apprendisti. Il risultato è che le qualifiche di destinazione degli apprendisti sono le più varie.

Se questa tipologia di apprendistato deve però essere finalizzata al conseguimento di un titolo di qualifica di livello nazionale evidentemente occorre che siano stabiliti a priori gli standard formativi che assicurano il riconoscimento di quel titolo su tutto il territorio. Pertanto, è necessario che sia definito a livello di sistema, anche con il supporto delle parti sociali, un elenco ristretto di qualifiche che diventano lo sbocco formativo e professionale di tale apprendistato. Del resto, la misura di consentire l'apprendistato su un numero ristretto di figure professionali, standardizzate a monte del processo, è comune a tutti i Paesi europei che hanno sistemi di apprendistato ben più consolidati del nostro con l'obiettivo di preservarne ed assicurarne la funzione formativa.

Il riferimento ad un numero ristretto di qualifiche consentirebbe di superare alcune difficoltà presenti nell'organizzazione dell'offerta e relative alla numerosità degli apprendisti, alla costituzione di gruppi classe omogenei, alla definizione di progetti formativi che consentano effettivamente uno sviluppo anche di competenze di tipo tecnico-professionale.

Nonostante le misure volte a superare le criticità insite nella formazione per gli apprendisti minori, certamente l'organizzazione degli interventi per questi giovani impone il reperimento di risorse superiori a quelle attualmente rese disponibili. Del resto, confrontando i costi della formazione per gli apprendisti sulla base delle diverse regolamentazioni regionali con il costo sostenuto dalle istituzioni per la formazione dei minori inseriti nei percorsi scolastici o nei percorsi di formazione a tempo pieno risulta evidente il vantaggio economico di questa opzione formativa.

L'apprendistato di primo livello: problemi e prospettive – Riassunto. *L'A. compie un excursus storico del contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, sottolineando che fin qui sono state affrontate in gran parte le problematiche connesse alla riforma dell'obbligo scolastico e formativo, piuttosto che l'importante vicenda del contenuto formativo del contratto. Si analizza anche la scelta legislativa di lasciare in secondo piano il contributo delle parti sociali, posto che la regolamentazione è definita dal Ministero dell'istruzione. Si passa poi ad una disamina degli interventi regionali e ad un'analisi del ricorso al contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione in base all'ultimo rapporto di monitoraggio dell'Isfol. Una prima criticità è che il numero complessivo di apprendisti, negli ultimi anni, ha subito una contrazione, sia dal lato della domanda, sia dal lato dell'offerta di lavoro. Un'ultima criticità è quella relativa alla scarsa offerta formativa da parte delle Regioni. Infine, l'A. suggerisce, in una prospettiva de iure condendo, la necessità di definire un elenco ristretto delle qualifiche, elaborate dalle parti sociali, che diventano lo sbocco formativo e professionale di questo contratto.*

First-level apprenticeships: problems and prospects (Article in Italian) – Summary. *This paper begins with an historical survey of apprenticeship contracts, in connection with training rights and obligations, and underlines the fact that so far there has been a focus on the reform of the edu-*

cation system, rather than on the important issue of training for apprentices. The paper then examines the legislative decision to assign a secondary role to the contribution of the social partners, since the regulation of these contracts is carried out by the Italian Ministry of Education. The focus then turns to regional programmes and an analysis of the use of apprenticeship contracts for the implementation of training rights and obligations on the basis of the recent monitoring report by Isfol, the workers' training institute. One critical aspect is that the overall number of apprentices has declined in recent years, both in terms of the number of applicants, and the number of places available. Another critical aspect is the lack of training provided by regional government. Finally, in a reform perspective, the paper argues for the need the social partners to draft a list of the qualifications to be awarded on completion of an apprenticeship.