

Articolo 10

Diritto alla formazione professionale

§. 1 Formazione tecnica e professionale

Per intraprendere una professione, per entrare nel mercato del lavoro o per rientrarvi dopo aver perso un'occupazione, per riqualificarsi in vista di un nuovo e migliore inserimento lavorativo, è fondamentale la formazione professionale.

Può trattarsi di un ciclo scolastico professionalizzante, di corsi di formazione professionale per giovani che vogliono restare competitivi o per disoccupati che intendono riqualificarsi. Nel primo caso si parla di formazione professionale iniziale, nel secondo di formazione professionale continua.

In Italia la competenza in materia di formazione professionale spetta alle Regioni, mentre le competenze sull'istruzione appartengono al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR).

Il sistema di istruzione e formazione professionale è stato interessato negli ultimi anni da un processo di profondo rinnovamento dell'intera filiera tecnica e professionale. In termini di offerta sono state introdotte importanti modifiche strutturali sia nel panorama del secondo ciclo sia nella riorganizzazione dell'offerta terziaria non accademica. A partire dal 2009, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il MIUR, le Regioni e le Province autonome hanno dato vita ad una stagione di intensa cooperazione interistituzionale e corpo ad un pacchetto progressivo e articolato di provvedimenti, ponendo al centro della strategia di riforma di breve e di medio periodo, la necessità di riqualificare l'istruzione e la formazione tecnica e professionale. Tante le misure adottate che hanno mirato a rilanciare tutte le forme dell'apprendimento in un contesto attivo (come ad esempio l'apprendistato, l'alternanza scuola-lavoro, i tirocini), nonché la valutazione sostanziale degli

apprendimenti al fine di rafforzarne la trasparenza e la spendibilità nel mercato del lavoro.

In questo rinnovato panorama assume centralità il metodo di apprendimento per competenze, a partire dall'intesa sulle Linee guida della formazione per il 2010.

La metodologia per competenze, introduce una serie di novità che si pongono in netta discontinuità rispetto alla tradizionale modalità di rappresentare percorsi e ordinamenti di studio e formazione in Italia.

La prima tappa di recepimento della logica europea dell'EQF (Quadro europeo delle qualificazioni) ha visto impegnati il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali ed il MIUR con le Regioni nei diversi processi del vasto e complesso riordino del secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione (licei, istituti tecnici, istituti professionali, istruzione e formazione professionale regionale), della istruzione e formazione tecnica superiore (istituti tecnici superiori e specializzazioni di istruzione e formazione tecnica superiore) e dell'istruzione degli adulti.

In particolar modo, si segnala l'Accordo del 27 luglio 2011, della Conferenza Stato-Regioni, per la messa a regime del nuovo ordinamento dei percorsi di istruzione e formazione professionale. Tale Accordo ha rappresentato anche il primo momento, in cui amministrazioni centrali e regionali hanno condiviso, di concerto con le parti sociali, un **Repertorio nazionale dell'offerta di Istruzione e Formazione Professionale**, attraverso standard minimi comuni a tutte le Regioni e validi su tutto il territorio nazionale.

La tappa immediatamente successiva è stata la riforma della disciplina del contratto di apprendistato, attraverso il Testo Unico approvato con il d.lgs 167/2011, che identifica nell'apprendistato il canale privilegiato di ingresso per i giovani nel mercato del lavoro e nell'apprendimento in assetto lavorativo la forma più idonea alla professionalizzazione.

La Legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro ha legiferato per la prima volta in Italia in materia di apprendimento permanente con i commi da 51 a 61 e da 64 a 68 dell'articolo 4. In particolare, il comma 51 stabilisce una definizione normativa di apprendimento permanente intendendolo *“in linea con le indicazioni dell'Unione europea, [...] qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale, informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale”*.

In attuazione di tali previsioni della norma, il 16 gennaio 2013 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il d.lgs. 13/2013, riguardante la validazione degli apprendimenti non formali e informali ed il sistema nazionale di certificazione delle competenze. Tra dicembre 2012 e gennaio 2013, oltre al sopra citato decreto legislativo, è stato approvato un considerevole pacchetto di accordi che comprende:

- l'Intesa concernente le politiche per l'apprendimento permanente e gli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali;
- l'Accordo concernente la definizione del sistema nazionale sull'orientamento permanente;
- l'Accordo sulla referenziazione del sistema italiano delle qualificazioni al quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF) di cui alla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008;
- l'Accordo concernente la definizione dei percorsi di specializzazione di istruzione e formazione tecnica superiore di cui al capo III del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2008;
- l'Accordo sulle Linee guida in materia di tirocini.

Nel corso del 2014 è proseguita l'attività di cooperazione interistituzionale che ha portato a sancire sul tema dell'apprendimento permanente un'Intesa in sede di Conferenza Unificata sulle *“Linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l'apprendimento permanente e all'organizzazione delle reti territoriali”*.

Per quanto concerne la certificazione delle competenze, è stato concordato con la Commissione europea, nell'ambito delle condizionalità ex ante per l'avvio della programmazione Fse 2014-2020, un nuovo cronoprogramma di lavoro volto ad assicurare, un riferimento unitario e operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze nella prospettiva della più ampia attuazione del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze di cui al d.lgs. 13/2013.

A tal fine, Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, MIUR e Regioni hanno condiviso, con l'Intesa del 22 gennaio 2015, un decreto interministeriale che introduce, per la prima volta, un riferimento unitario e operativo per il riconoscimento delle qualificazioni regionali e delle relative competenze sull'intero territorio nazionale. L'asse portante del provvedimento è rappresentata dalla costituzione del Quadro di riferimento nazionale delle qualificazioni regionali che consente di sistematizzare, aggregare e rendere riconoscibili a livello nazionale le oltre 2.600 qualificazioni professionali contenute nei repertori regionali e che costituisce l'infrastruttura di base del Repertorio del d.lgs. 13/2013.

La stagione delle riforme 2009-2013 è a tutt'oggi oggetto di consolidamento e ulteriore rilancio ad opera dei disegni di riforma in atto del mercato del lavoro (legge delega 10 dicembre 2014 n. 183 cd. Jobs Act) e dei relativi decreti attuativi, nonché della recente legge 13 luglio 2015, n. 107 (la *Buona scuola*).

Istruzione e formazione professionale (IeFP)

I percorsi di IeFP, si dimostrano un canale dinamico e vitale non solo, come dimostrato da anni, per la progressiva crescita della partecipazione ma anche per la loro capacità di svolgere una duplice funzione. Da un lato, contribuiscono alla professionalizzazione di un target giovanile che intende acquisire specifiche competenze in riferimento ad

una figura e ad un'area professionale. Dall'altro, riescono a recuperare all'apprendimento quei giovani che, spesso approdati alla IeFP da iter scolastici poco lineari, necessitano di percorsi centrati sull'esperienza e finalizzati, attraverso la pratica, a comprendere l'utilità delle conoscenze teoriche e a saperle attualizzare nei contesti di vita e di lavoro.

Si conferma quanto riportato nel precedente rapporto e si segnala che il Decreto Interministeriale (D.I.) dell'11 novembre 2011, che ha recepito l'Accordo del 27 luglio 2011, ha formalizzato la cessazione della sperimentazione e l'inizio dei percorsi a regime, rendendo la filiera ordinamentale. Inoltre, l'Accordo sopra citato e le successive integrazioni hanno definito il Repertorio nazionale dell'offerta di IeFP con le 22 figure in esito ai percorsi triennali e le 21 quadriennali. In esso sono contenuti anche gli standard di percorso e i criteri metodologici per l'aggiornamento degli standard delle figure professionali.

In tale contesto ordinamentale, ed anche al fine di garantire l'offerta di IeFP ai giovani residenti su tutto il territorio¹ e rispondere ai loro bisogni e a quelli delle famiglie, le tipologie dei percorsi, inizialmente assai numerose e variegate, prevedono oggi tre tipi di interventi formativi: percorsi realizzati dalle agenzie formative accreditate e quelli svolti dagli istituti professionali in sussidiarietà integrativa e in sussidiarietà complementare². La sussidiarietà integrativa permette agli studenti iscritti ai corsi quinquennali riformati di acquisire, al termine del terzo anno, anche i titoli di qualifica professionale corrispondente; quella complementare permette invece agli allievi di conseguire i titoli di qualifica al III anno e di diploma professionale al IV anno in percorsi di IeFP interamente di competenza regionale. In tal modo anche gli Istituti

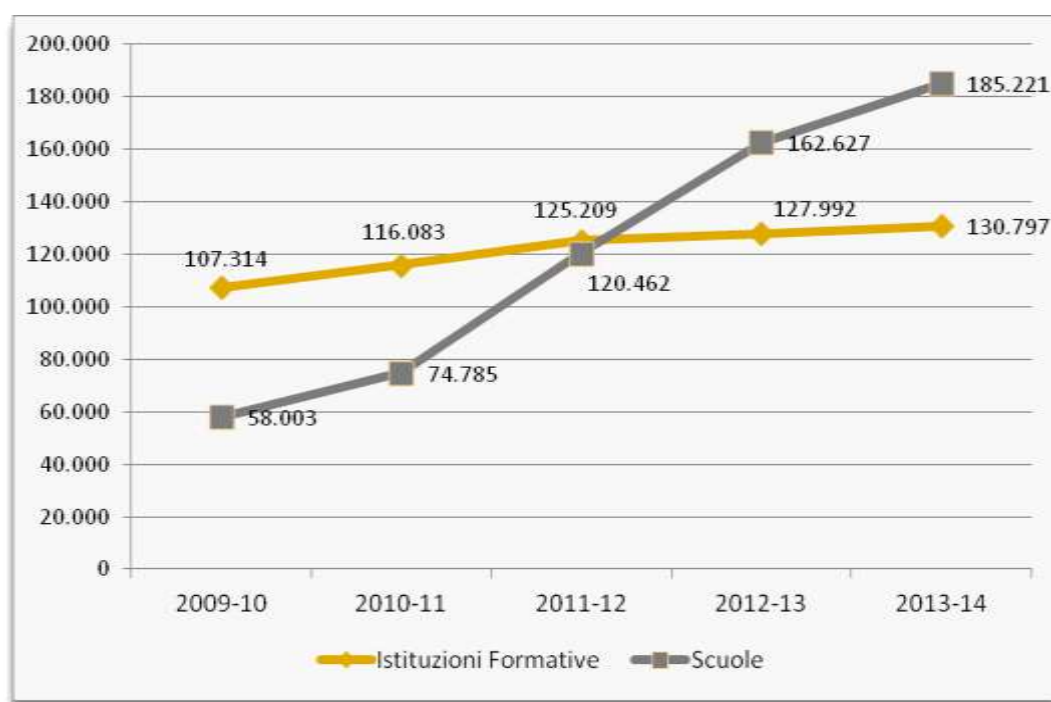
¹ I Livelli essenziali delle prestazioni, in riferimento ai percorsi di IeFP, sono definiti al Capo III, art. 15 del Decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 relativo alle norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni sul II ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione ai sensi della Legge 28 marzo 2003, n. 53.

² La sussidiarietà è definita dall'Intesa in Conferenza Unificata del 16 dicembre 2010 sull'adozione delle Linee guida per organici raccordi tra i percorsi di IP e di IeFP tra il Governo, le Regioni e le P.A. di Trento e Bolzano, i Comuni, Province e le Comunità Montane.

Professionalisti (IP) quinquennali possono rilasciare le qualifiche triennali e quadriennali dell'offerta nazionale di IeFP.

Come si evince nella figura 1.1, nel corso del 2013-14, gli iscritti al triennio dei Centri di Formazione Professionale superano le 130 mila unità, con un aumento del 2,2% rispetto all'annualità precedente, mentre gli iscritti ai percorsi IeFP svolti a scuola (istituti per la formazione professionale secondaria) superano le 185 mila unità, con una crescita del 13,9%. Il totale degli iscritti IeFP nell'anno esaminato arriva pertanto a 316.018 allievi ai quali si aggiungono i 12.156 iscritti ai percorsi di IV anno, coprendo ormai l'11,3% del totale degli studenti del II ciclo.

Fig. 1.1 – Evoluzione della partecipazione alla IeFP (I-III anno) per tipologia (v.a.)

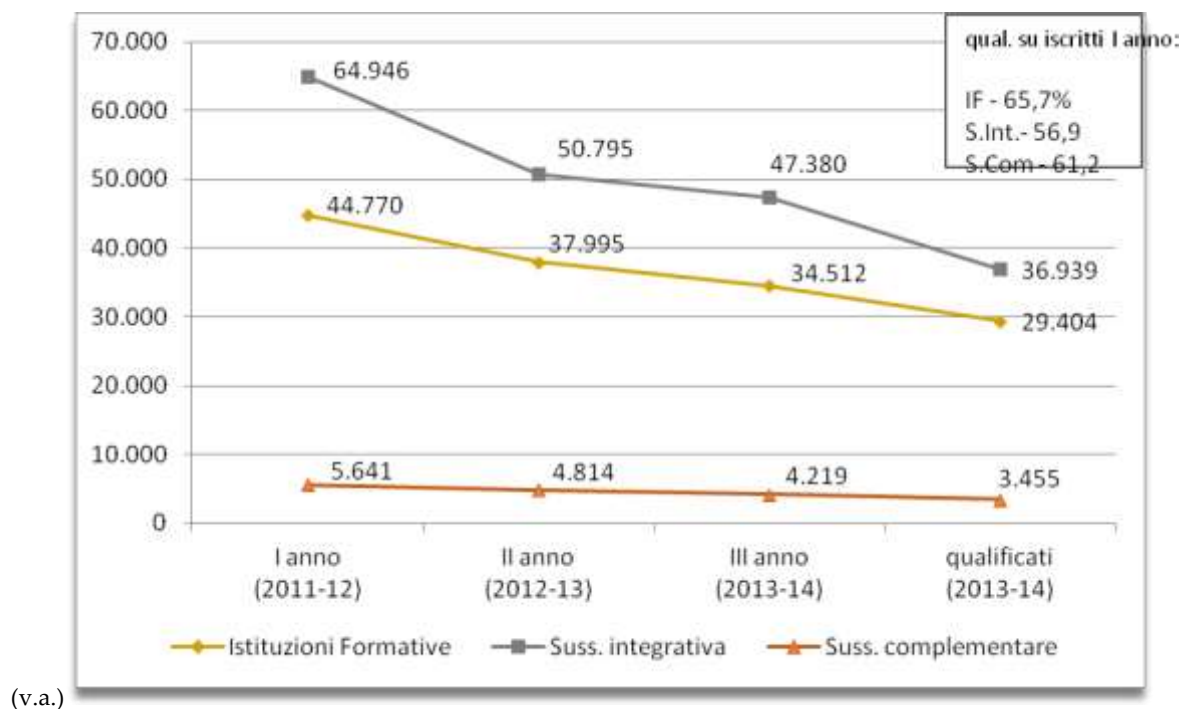


Fonte: Isfol su dati regionali e provinciali, rilevazione MLPS-MIUR

Il grafico che segue mostra gli esiti formativi dei giovani che si sono iscritti al primo anno nel 2011-12 arrivando ad acquisire, nell'a.f. 2013-14, una qualifica del Repertorio nazionale IeFP. Inoltre si evince come nelle diverse annualità il trend degli esiti

formativi sia stato particolarmente favorevole nella filiera della FP svolta presso Centri accreditati a livello regionale, presso i quali il 65,7% degli iscritti al primo anno raggiunge la qualifica (era il 68,1% per il triennio 2009-12); ciò rispetto ai percorsi svolti in regime di sussidiarietà presso le Istituzioni scolastiche.

Fig. 1.2 – Tasso di successo formativo dei qualificati nell’a.f. 2013-14 per tipologia



Fonte: Isfol su dati regionali e provinciali, rilevazione MLPS-MIUR

Il sistema di IeFP, grazie al lavoro interistituzionale svolto negli ultimi 10 anni, è oggi connesso, oltre che con la scuola secondaria di II grado, anche con altre filiere del nostro sistema educativo: da una parte, con i percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e i corsi ITS, all'interno della filiera lunga tecnico-professionale³ e, dall'altra, con l'apprendistato di I livello, grazie al quale i giovani

³ In allegato al decreto 7 febbraio 2013 sugli IFTS, risulta assai utile la tabella di correlazione tra l'intera offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale secondaria e post-secondaria e le 7 aree economiche e professionali individuate. Per quanto riguarda l'accesso da parte dei giovani della IeFP all'istruzione superiore non accademica, è previsto che i diplomati dei percorsi quadriennali possano accedere ai percorsi IFTS mentre per i giovani qualificati nei percorsi triennali questo è possibile previo accertamento delle competenze in ingresso (art. 10, comma 1, DPCM 25 gennaio 2008). Agli ITS possono iscriversi invece solo i giovani con il diploma quadriennale dopo la frequenza del V anno integrativo che può essere organizzato dalle regioni (Linee Guida previste dall'art. 52 della legge n.35/2012). Sempre nell'ottica della prosecuzione dei percorsi risulta rilevante il contributo apportato dal decreto del MIUR/MLPS del 7 febbraio 2013 sulla "definizione dei percorsi di specializzazione tecnica superiore" che riorganizza i percorsi IFTS in base alla individuazione di nuove 20 specializzazioni di questa filiera,

possono conseguire la qualifica (triennale) o il diploma (quadriennale) tra quelle definite nel Repertorio nazionale dell'offerta di IeFP⁴.

La formazione tecnica superiore di livello post-secondario

Questi percorsi sono stati riorganizzati nel 2008 (DPCM 25/1/2008) e si propongono di approfondire la specializzazione a livello post-secondario per incontrare il fabbisogno del mercato del lavoro nei settori pubblico e privato. Le opzioni previste sono:

- ⊗ percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS)
- ⊗ percorsi realizzati nell'ambito degli Istituti Tecnici Superiori (ITS).

Sono programmati ed organizzati dalle Regioni e dalle Province autonome sulla base di piani territoriali adottati ogni tre anni e la loro offerta varia da Regione a Regione.

Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)

L'istruzione e formazione tecnica superiore e i relativi programmi di formazione si articolano in 20 aree di specializzazione a livello nazionale. Le specializzazioni vengono descritte in termini di standard minimi d'istruzione, adottati a livello nazionale (decreto 7/2/2013) e possono essere ulteriormente declinate a livello regionale a seconda delle specifiche richieste del mercato del lavoro locale.

Da un'indagine ISFOL sui risultati raggiunti da studenti IFTS sul mercato del lavoro emerge che tra il 2010 ed il 2013 gli studenti immatricolati ai 249 corsi IFTS offerti nelle 10 Regioni considerate sono stati 5.960. Il 57,3% di questi risultava occupato nell'ultimo trimestre del 2013. Lo stage obbligatorio si è rivelato essenziale ai fini della loro occupabilità.

alla loro descrizione in termini di competenze, abilità e conoscenze e alle indicazioni descrittive e metodologiche per la definizione degli standard di competenze tecnico professionali e di quelle comuni.

⁴ In base al testo Unico dell'Apprendistato (Decreto legislativo n. 167/2011, art. 3.), l'Accordo del 15 marzo 2012 stabilisce che le qualifiche e i diplomi professionali che si possono acquisire in apprendistato siano quelli previsti dal Repertorio nazionale dell'offerta di IeFP, come da Accordo del 27 luglio e successive integrazioni. Prevede inoltre che le figure riferite alle 22 qualifiche e ai 21 diplomi possano essere articolati in specifici profili regionali. Sempre in base al su citato Accordo del 2012, i riferimenti per l'apprendistato di I livello relativamente agli standard minimi sulle competenze di base sono, inoltre, come per i percorsi di IeFP, quelli del regolamento sull'Obbligo di Istruzione e, per le competenze tecnico-professionali, quelli già contenuti nell'Accordo del luglio 2011. Per quanto riguarda il monte orario di formazione, i percorsi formativi in apprendistato devono svolgersi internamente o esternamente all'azienda, per una quota oraria non inferiore a 400 ore annue, con la possibilità del riconoscimento dei crediti in ingresso per gli apprendisti over 18. E' prevista la possibilità di ulteriore formazione aziendale, nel rispetto del Piano formativo dell'apprendista, mentre per quanto attiene all'aspetto certificatorio, le modalità e i modelli di rilascio degli attestati di qualifica e diploma professionale e di competenze, anche nel caso di interruzione del percorso formativo, fanno riferimento all'art. 20 del D. Lgs. N. 226/2005 sul II ciclo del sistema di Istruzione e formazione.

Un altro 26% di studenti ha ricevuto una proposta di lavoro dalla società in cui ha assolto lo stage, l'84% degli studenti che hanno concluso un percorso di IFTS si è dichiarato in una situazione lavorativa stabile e continuativa e il 51,1% di questi ha dichiarato che il lavoro svolto corrisponde all'istruzione e formazione fruita nell'ambito dell'IFTS.

Istituti Tecnici Superiori (ITS)

Questi percorsi offrono opportunità di formazione non accademica a livello superiore per un totale di 29 profili professionali nazionali, come identificati e descritti nel D.I. del 7 settembre 2011, recante norme generali concernenti i diplomi ITS e relative figure nazionali di riferimento, la verifica e la certificazione delle competenze, come integrato dal D.M. del 5 febbraio 2013 (Decreto 82/2013).

Attualmente operano a livello nazionale 63 ITS con un'offerta formativa di 139 programmi.

Con riferimento alla richiesta del Comitato europeo dei diritti sociali, contenuta nelle Conclusioni 2012, con la quale si chiede di fornire informazioni sul sistema universitario, si fa presente quanto segue.

L'istruzione universitaria costituisce il più elevato livello del sistema educativo italiano e viene impartita nelle università, pubbliche o private, che attribuiscono titoli accademici a seguito di corsi cui si accede dopo aver terminato gli studi secondari.

Fino all'anno accademico 2001-2002, anno in cui entrò in vigore la Riforma dei cicli accademici, l'istruzione universitaria era articolata in due cicli paralleli, rappresentati rispettivamente dai corsi di diploma universitario e scuole dirette a fini speciali (di durata biennale o triennale) e dai corsi di laurea (di durata variabile tra i quattro e i sei anni).

La riforma del sistema universitario, in attuazione del D.M. n. 509/1999 e del successivo D.M. n. 270/2004, ha sottoposto l'istruzione accademica ad una radicale riorganizzazione.

La nuova strutturazione didattica si articola in tre cicli. Il primo ciclo è costituito dai corsi di laurea di I livello, della durata di tre anni; il secondo ciclo comprende i corsi di laurea di II livello (laurea specialistica/magistrale biennale, a cui si accede dopo il conseguimento della laurea triennale) e laurea specialistica/magistrale a ciclo unico (a cui si accede direttamente con il diploma di scuola secondaria di II grado) della durata di cinque-sei anni: Architettura, Ingegneria edile-Architettura, Farmacia, Chimica e Tecnologia farmaceutica, Veterinaria, Giurisprudenza, Odontoiatria e Medicina.

La formazione di terzo ciclo, a cui si accede con una laurea di II livello, è costituita dai corsi di dottorato di ricerca e dalle scuole di specializzazione.

Dopo la laurea è anche possibile seguire dei percorsi formativi per il perfezionamento scientifico e per l'alta formazione permanente e ricorrente, i master universitari, a cui si accede con la laurea di I livello (master di I livello) o con la laurea specialistica/magistrale (master di II livello).

Coloro che hanno completato un percorso di laurea possono accedere ai corsi post-laurea di specializzazione in uno specifico campo. Sono organizzati dalle Regioni e dalle Province autonome, hanno una durata compresa tra le 400 e le 600 ore e sfociano in una qualifica regionale che corrisponde a specifiche aree professionali non inserite nel registro nazionale delle qualifiche. I corsi sono talvolta destinati ad un'utenza di gruppi svantaggiati (quali i migranti, i Rom, i disabili, determinate classi d'età), con l'obiettivo di migliorarne l'integrazione nel mercato del lavoro.

§. 2 Favorire un sistema di apprendistato ed altri sistemi di formazione

Il quadro normativo che disciplina l'apprendistato in Italia è stato interessato da importanti riforme.

In virtù della delega prevista dalla legge 247 del 2007, il Governo ha approvato il d.lgs. n. 167/2011 del 14 settembre 2011, cosiddetto "Testo Unico dell'Apprendistato" (TUA). Successivamente il TUA è stato modificato prima dalla Legge 92/2012 e poi dal Decreto Legge n. 34 del 20 marzo 2014.

A seguito del riordino della disciplina operata con il predetto decreto, l'impegno delle istituzioni governative è stato prevalentemente orientato al rilancio dell'istituto dell'apprendistato come contratto per eccellenza destinato ad incrementare l'occupazione giovanile. Essendo tale tipologia di contratto una leva strategica per la sua valenza educativa e formativa proprio per i giovani, si è deciso di puntare su un'ampia serie di interventi e di ambiti che potessero contrastare una transizione scuola-lavoro, quella italiana, caratterizzata da alcune forti complessità.

Quale istituto giuridico e tipologia contrattuale a contenuto misto, dove alla prestazione del lavoratore/apprendista discende in capo a quest'ultimo un diritto alla formazione, oltre che alla retribuzione, l'apprendistato è stato declinato in tre tipologie:

- Apprendistato per il conseguimento della qualifica e del diploma professionale (di primo livello): riguarda giovani tra i 15 e i 25 anni che devono assolvere il diritto-dovere di istruzione e formazione. È finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale a validità nazionale, corrispondente al titolo conseguibile al termine dei percorsi triennali e di formazione professionale a tempo pieno, oltre che ad una qualificazione di natura a fini contrattuali. La durata del contratto non può essere superiore ai tre anni.

- Apprendistato professionalizzante: applicato a tutti i settori di attività, riguarda giovani tra i 18 e i 29 anni. È finalizzato al conseguimento di una qualificazione professionale, attraverso l'acquisizione sia di competenze di base e trasversali, sia tecnico-professionali. La durata del contratto può arrivare fino a 5 anni ed è determinata dalla contrattazione collettiva in relazione ai settori e ai profili professionali.

- Apprendistato di alta formazione e di ricerca: applicato a tutti i settori di attività, riguarda giovani tra i 18 e i 29 anni. È finalizzato al conseguimento di titoli di livello secondario e terziario (diploma di scuola secondaria di secondo ciclo, lauree e master universitari, dottorato di ricerca, specializzazione tecnica superiore). La durata è rimessa ad intese definite a livello regionale.

In attuazione del TUA, nel corso del 2013, sono stati adottati una serie di accordi che interessano direttamente o anche indirettamente lo strumento dell'apprendistato (come ad esempio le Linee guida sui tirocini) e puntano essenzialmente a:

- garantire omogeneità alla frammentaria situazione attuativa regionale;
- semplificare gli adempimenti a carico delle imprese, rilanciando il dibattito in corso sul raccordo tra sistema educativo e mondo del lavoro e valorizzando la dimensione del *learning by doing*.

Nel contesto fin qui delineato, nel 2013, il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali ha dato avvio ai lavori dell'Organismo Tecnico di cui all'articolo 6 (attuativo del TUA) che ha il compito di predisporre il **Repertorio nazionale delle professioni** e così favorire una maggiore correlazione tra standard formativi e professionali. L'Organismo Tecnico è stato ad oggi il tavolo tecnico dove Ministeri del Lavoro e delle Politiche Sociali, il MIUR, le Regioni e le parti sindacali e datoriali hanno avuto idonea sede di confronto e di lavoro. E' stata altresì la sede in cui ha iniziato a prendere forma e fisionomia il futuro Quadro o Repertorio nazionale dei titoli di studio e di formazione,

che ai sensi del d.lgs. 13/2013, dovrà consentire il mutuo riconoscimento tra diversi sistemi e filiere dell'apprendimento formale.

Nel 2014 un ulteriore accordo Stato-Regioni ha adottato le Linee Guida nazionali per l'apprendistato professionalizzante e si è costituito (ai sensi dell'art. 5) il Gruppo tecnico sull'implementazione delle Linee guida.

La disciplina del monitoraggio, della valutazione e della progressiva semplificazione dello strumento dell'apprendistato è stata ugualmente oggetto di molti interventi normativi. In particolare le misure di semplificazione introdotte con il decreto legge 34 del 20 marzo 2014, poi convertito in legge⁵ ed emendativo del TUA, in merito alla disciplina dell'apprendistato professionalizzante hanno apportato sostanziali modifiche sulle seguenti componenti dell'istituto:

- piano formativo individuale e obbligatorietà della formazione pubblica integrativa;
- registrazione della formazione e della qualifica professionale a fini contrattuali;
- criteri di collegamento per le imprese multilocalizzate;
- riduzione e rimodulazione degli oneri salariali per le imprese che assumono apprendisti.

Su questo ultimo punto occorre considerare la partita degli incentivi contributivi introdotti con la legge 12 novembre 2011 n. 183 che ha previsto, all'articolo 22, l'azzeramento dei contributi a carico del datore di lavoro per i contratti di apprendistato stipulati dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2016 da datori di lavoro che occupano fino a nove dipendenti.

Lo stock medio di rapporti di lavoro nel 2013 è stato di 451.954 (cfr. Tab. 1), in flessione del 3,9% rispetto all'anno 2012, facendo rilevare una perdita di circa 18.000 rapporti di lavoro. Tuttavia, alcuni andamenti tendenziali ottenuti confrontando l'andamento dell'apprendistato con quello dell'occupazione per il sottoinsieme dei giovani di età 15-29 anni, registrano una leggera crescita dello strumento (+0,8%). Il Mezzogiorno

⁵ Legge n. 78 del 16 maggio 2014.

presenta la contrazione percentualmente più alta nello stock di lavoratori in apprendistato (-6,8%), mentre il Nord Ovest riporta la flessione più contenuta (-2,2%) e si consolida il divario del Nord Est con l'Italia Centrale.

Tab.1 Numero medio di rapporti di lavoro in apprendistato per ripartizione geografica di contribuzione: valori assoluti e variazione % su anno precedente - anni 2011-2013

Ripartizione geografica	Valori assoluti (medie annuali)			Variaz.% su anno preced.	
	2011	2012	2013*	2012	2013*
Nord	277.391	265.360	257.827	-4,3%	-2,8%
Nord Ovest	147.571	139.847	136.720	-5,2%	-2,2%
Nord Est	129.821	125.513	121.107	-3,3%	-3,5%
Centro	127.755	120.192	115.378	-5,9%	-4,0%
Sud e Isole	87.345	84.504	78.749	-3,3%	-6,8%
Italia	492.492	470.056	451.954	-4,6%	-3,9%

(*) Dato provvisorio

Fonte: INPS - Archivi delle denunce retributive mensili (Emens)

Diminuisce il numero medio di rapporti di lavoro in apprendistato nelle aziende di tipo artigianale (-12,7%), mentre per le aziende di altro tipo resta invariato. L'apprendistato di tipo professionalizzante continua ad essere la forma contrattuale di gran lunga più frequente, con quasi il 91% dei contratti mediamente in essere nel 2013. Circa il 56% dei rapporti di lavoro in apprendistato riguarda lavoratori maschi e la classe di età prevalente è quella dei 18-24 anni. Nel 2013 il numero di lavoratori avviati in apprendistato è stato pari a circa 232.000 (fonte INPS).

Nell'ambito dell'offerta pubblica di formazione per l'apprendistato gestita dalle Regioni e Province Autonome, nel 2013 sono stati inseriti in percorsi formativi complessivamente 144.502 giovani. I dati inviati consentono di dettagliare l'utenza

sulla base della tipologia di apprendistato, facendo riferimento alle tre forme disegnate dal TUA e tenendo conto che, date le riforme che si sono succedute negli anni, l'offerta formativa pubblica si rivolge anche a giovani assunti con forme di apprendistato che fanno riferimento a precedenti quadri giuridici.

In linea con i dati INPS sull'occupazione, che segnalano la massiccia prevalenza di giovani assunti con contratto professionalizzante, anche i partecipanti alla formazione per il 97,3% (cfr. Tab. 2) sono apprendisti assunti con tale tipologia. Rispetto alla quota residua, il 2,4% dei giovani sono rappresentati dalla tipologia di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale (art. 3 del TUA), ai quali sono stati assimilati anche quelli assunti con contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere, ai sensi della normativa precedente, ovvero l'art. 48 del d.lgs. 276/03; solo lo 0,3% è coinvolto in attività di alta formazione o ricerca, queste ultime avviate sia sulla base del Testo Unico (art. 5), sia in riferimento alla precedente normativa (art. 50).

Tab. 2– Apprendisti iscritti alle attività di formazione pubblica per ripartizione geografica e per tipologia di contratto di apprendistato (valori assoluti e %) -

		Apprendistato professionalizzante (art. 4 TUA – art. 49 d.lgs. 276/03 –art.16 l. 196/97)	Apprendistato per la qualifica e il diploma (art. 3 TUA - art.48 d.lgs. 276/03)	Apprendistato di alta formazione e ricerca (art. 5 TUA - art. 50 d.lgs. 276/03)	
Ripartizione geografica	Totale				
	v.a.	51.301	50.572	290	439
Nord Ovest	%		98,6	0,6	0,8
	v.a.	66.350	62.171	3.115	64
Nord Est	%		95,1	4,8	0,1
	v.a.	21.691	21.686	0	5
Centro	%		100,0	-	-
	v.a.	6.160	6.160	0	0
Sud e Isole	%		100,0	-	-
	v.a.	144.502	140.589	3.405	508
Italia	%		97,3	2,4	0,3

Fonte: elaborazioni Isfol su dati regionali

Infine, come riportato sopra, il contratto di apprendistato è stato oggetto di diversi interventi legislativi. L'ultimo, in ordine temporale, è rappresentato dal d.lgs. 81/2015 nel quale è confluito il precedente TUA, arricchendolo con alcune novità, che si illustreranno più dettagliatamente nel prossimo rapporto.

Tirocini

Come già illustrato nel precedente rapporto, i *tirocini o stages formativi e di orientamento* (introdotti dall'art. 18 della Legge n. 196/97) consistono in brevi esperienze di lavoro presso aziende o enti pubblici allo scopo di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro.

Già nel corso del 2010, in seno all'accordo che ha portato successivamente all'approvazione del TUA, si era tentato di valorizzare l'istituto dei tirocini formativi

quale chiave di accesso al mercato del lavoro dei giovani, sottolineando le potenzialità di tale strumento e la necessità di garantirlo da un uso distorto ed improprio.

Tuttavia, la vera revisione organica della disciplina normativa dei tirocini è avvenuta essenzialmente a partire dalla Legge n. 92/2012 attraverso il richiamo alla stipula di un accordo per la definizione di “Linee Guida nazionali” per i tirocini formativi e di orientamento, ovvero i cosiddetti tirocini “*a mercato aperto*” o extracurricolari. L’Accordo, adottato in Conferenza Stato-Regioni, chiariva definitivamente (anche a seguito delle sentenze n. 50/2005 e n. 287/12 della Corte Costituzionale) la competenza normativa residuale delle Regioni sulla tematica dei tirocini formativi e di orientamento.

A seguito di ciò, le Linee guida nazionali sono state adottate dalla Conferenza unificata il 24 gennaio 2013 quali “Linee guida in materia di tirocini”.

Esse forniscono un Quadro omogeneo di standard minimi, comune a tutte le Regioni e le Province autonome, fatta salva la possibilità da parte di queste ultime di una maggior tutela dei tirocinanti.

I punti salienti delle Linee si applicano ai tirocini formativi e di orientamento secondo tre tipologie, ad eccezione dei tirocini curriculari (ivi compresi quelli destinati alla pratica professionale), dei tirocini estivi e transnazionali.

Le linee guida intervengono essenzialmente sulle seguenti dimensioni del tirocinio, con l’obiettivo di innalzare il livello di trasparenza degli accordi sottoscritti e con il fine di limitare l’uso improprio dello stage. Essi sono riconducibili essenzialmente a tali linee di azione:

- individuazione delle tipologie di contratti attivabili in relazione a specifici destinatari;
- soggetti che presiedono alla *governance* dell’istituto: enti titolari dell’azione, soggetti promotori e soggetti ospitanti;

- sottoscrizione di un accordo scritto che contenga gli elementi essenziali del tirocinio: contenuto formativo, mansioni, livello dell'indennità di partecipazione/stage/retribuzione minima;
- definizione massima della durata del tirocinio;
- garanzie e tutele assicurative dei destinatari, monitorabili anche grazie all'applicabilità del regime delle comunicazioni obbligatorie da parte dei soggetti ospitanti all'INPS;
- modalità di attivazione ed attuazione (definizione di un progetto formativo, individuazione di un tutor di riferimento per il tirocinante, etc.);
- rilascio di un'attestazione di competenze, al fine di agevolare il percorso di "certificazione" e/ validazione delle competenze acquisite mediante lo stage.

§. 3 La formazione per gli adulti

L'educazione per gli adulti è costituita dall'insieme dei percorsi o delle attività formative di aggiornamento delle competenze professionali degli adulti o di alfabetizzazione. Rientrano nella specifica competenza del MIUR e sono erogati dai Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), oggetto di riorganizzazione regolamentata dal **DPR 29 ottobre 2012, n. 263** (Regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

L'approvazione del Regolamento rappresenta l'opportunità di assicurare interventi formativi rivolti agli adulti che contribuiscono a garantire il diritto all'apprendimento permanente, tema ripreso nella Legge di Riforma del mercato del lavoro (92/2012) nella declinazione delle forme di apprendimento formale, non formale ed informale e nell'accento su alcune componenti indispensabili al consolidarsi di un sistema di *lifelong learning*: la certificazione e validazione delle competenze, l'orientamento per il

lavoro e per la vita, la costruzione di reti territoriali tra sistemi ed attori interessati all'istruzione e formazione permanente.

Dal 1 settembre 2015 i CPIA saranno attivi su tutto il territorio nazionale. I nuovi centri svolgeranno le funzioni finora realizzate dai Centri Territoriali Permanenti (CTP) e dalle Istituzioni scolastiche sede di Corsi serali.

Dopo una prima fase di avvio sperimentale dei CPIA, attraverso i Progetti assistiti dal MIUR, dal 1 settembre 2014 in Italia sono stati attivati 56 CPIA, dislocati in 8 regioni (10 in Piemonte, 19 in Lombardia, 4 in Friuli Venezia Giulia, 2 in Veneto, 7 in Emilia Romagna, 8 in Toscana, 1 in Umbria e 5 in Puglia), a cui andranno ad aggiungersene altri 64 per un totale su scala nazionale di 120.

I centri sono organizzati in modo da garantire uno stretto raccordo con gli enti locali, il mondo del lavoro e delle professioni regolamentate ed erogano l'istruzione in funzione del livello di apprendimento.

La seguente Tavola illustra la tipologia e il numero di percorsi erogati nel contesto dell'istruzione per adulti.

Offerta formativa per gli adulti, 2011-2012

Tipologia/livello del corso	Numero di corsi
Primo ciclo di istruzione (scuola secondaria di primo grado)	3.881
Secondo ciclo di istruzione	3.049 (318 erogati in istituti penitenziari)
Corsi di italiano e di integrazione sociale	4.929 (1 789 di livello A1; 2 314 di livello A2; 826 superiori all'A2)
Corsi Brevi Modulari di alfabetizzazione funzionale, alfabetizzazione e alfabetizzazione aritmetica, tecnologie dell'informazione e della comunicazione.	8.117 (1 366 erogati in istituti penitenziari)
Totale	19.976

Fonte: Indire (2013).

Nell'a.s. 2011/12 coloro che hanno usufruito del canale dell'istruzione degli adulti sono stati **325.035**, così suddivisi: **69.661** soggetti hanno frequentato corsi del Primo Ciclo di istruzione (pari al 21,4%); **80.535** hanno seguito corsi a favore dei cittadini stranieri per l'Integrazione Linguistica e Sociale (il 24,8%); **119.993** hanno partecipato a corsi Brevi Modulari di alfabetizzazione funzionale (il 36,9%) ed infine **54.846** corsisti hanno frequentato corsi del Secondo ciclo di istruzione (il 16,9%).

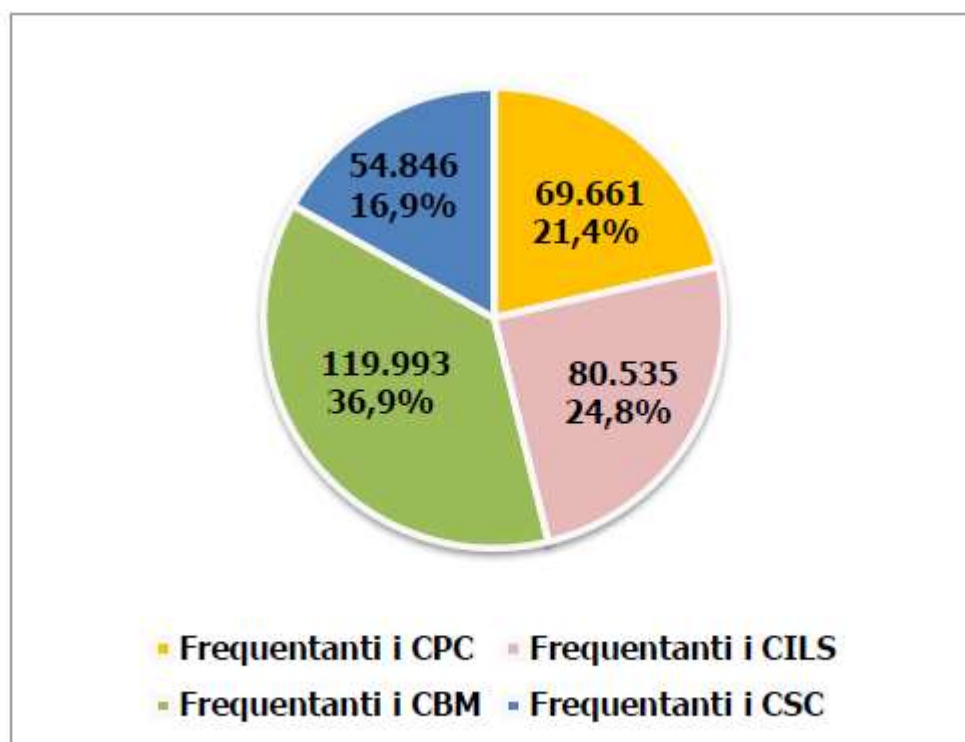


Figura 1- Frequentanti corsi IdA per tipo di corso (v.a.; v.%)

Su un totale di 325.035 frequentanti sono stati rilasciati **37.377** titoli di studio così ripartiti: 19.114 titoli di studio conclusivi del Primo ciclo di Istruzione (51,1%); 13.293 diplomi di istruzione secondaria di Secondo grado (35,6%) ed infine 4.970 diplomi di qualifica/diplomi di maestro d'arte (13,3%).

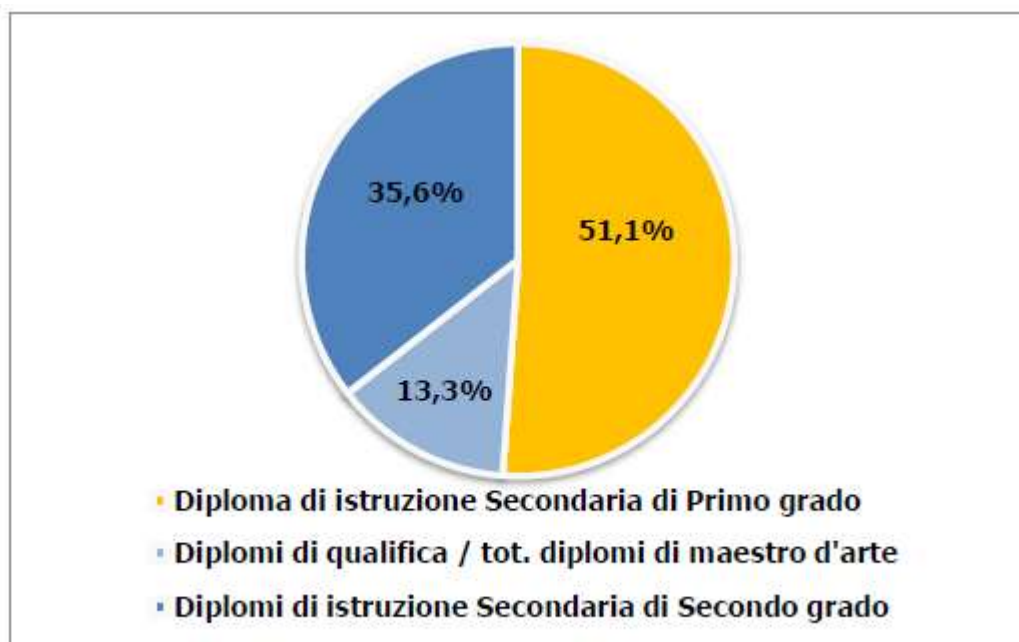


Figura 1 - Titoli di studio rilasciati (v.%)

(Dati estrapolati dal Rapporto di monitoraggio 2012 – Indire, 2013).

Gli obiettivi della formazione professionale continua (CVT) sono fissati dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), mentre le attività di CVT sono gestite dalle Regioni e Province autonome o dalle parti sociali. Le parti sociali ricoprono un ruolo importante nella promozione dei piani di formazione aziendale (singole aziende o raggruppamenti d'aziende), finanziati dalle Regioni o realizzati tramite i Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua.

I Fondi Paritetici Interprofessionali

I Fondi Paritetici Interprofessionali nazionali per la formazione continua sono organismi di natura associativa, promossi dalle organizzazioni di rappresentanza delle Parti Sociali attraverso specifici Accordi Interconfederali, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Possono essere istituiti Fondi Paritetici Interprofessionali per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato; gli

Accordi Interconfederali possono prevedere l'istituzione di Fondi anche per settori diversi, nonché la costituzione di un'apposita sezione per la formazione dei dirigenti. Tramite il Decreto Direttoriale del 17 dicembre 2014, è stata adottata l'ultima versione del Regolamento nazionale che recepisce il Regolamento (UE) n. 651/2014. Nel provvedimento sono individuati i finanziamenti alla formazione interprofessionale ammissibili in base alle indicazioni comunitarie.

Nel 2013 vi erano 18 Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua; vi ha partecipato il 63% di tutte le imprese private (793.000 in totale), erogando formazione al 77% dei rispettivi dipendenti (all'incirca 8,9 milioni). Le microimprese (con meno di 10 dipendenti) sono l'84,3% delle imprese partecipanti. Nonostante la contrazione economica, nel 2012-13 la partecipazione ai fondi è aumentata grazie alle nuove sottoscrizioni (un altro 8% di imprese). Dal gennaio 2012 al giugno 2013, sono stati approvati oltre 37.800 piani di formazione, diretti a circa 2,5 milioni di partecipanti di oltre 68 mila imprese. Il costo totale dei piani è stato di circa euro 1,024 miliardi, perlopiù assegnati ad iniziative centrate sull'impresa. Il contributo delle imprese è stato significativo e ha coperto il 38% del costo totale, con un picco di oltre il 39,9% per i piani individualizzati. Quasi il 30% dei piani è costato tra i 2.500 e i 5.000 euro e oltre il 70% non ha superato i 20.000 euro.

§. 4 Gli interventi formativi rivolti ai disoccupati di lunga durata

La L. 92/2012 interviene anche sulle politiche attive e i servizi per l'impiego volte al ridimensionamento delle situazioni di disoccupazione ed inoccupazione di lunga durata.

A favore dei beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito, al fine di favorirne il reimpiego, i Centri per l'impiego svolgono le seguenti azioni:

- un colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;

- delle azioni di orientamento collettive fra i tre e i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
- un periodo di formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i 6 e i 12 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, adeguata alle competenze professionali dell'interessato;
- una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito.

Anche nei confronti dei beneficiari del trattamento di integrazione salariale, in costanza del rapporto di lavoro e in caso di sospensione superiore ai sei mesi, le azioni di politica attiva devono prevedere un intervento formativo professionale non inferiore a 2 settimane, adeguato alle competenze professionali dell'interessato.

Complessivamente, nel quadriennio 2009-2012, sono stati 643.998 i percettori di sussidio al reddito (in deroga) presi in carico dai Servizi competenti il lavoro, di cui 387.896 percettori di Cassa Integrazione Guadagni (CIG) in deroga e 78.510 percettori di mobilità in deroga. Per quanto attiene ai servizi di politica attiva erogati ai percettori dai servizi competenti (tab.3), complessivamente sono oltre 333 mila i lavoratori cui è stato erogato almeno un colloquio di primo livello e 141 mila percettori hanno preso parte a un colloquio di II livello, di cui oltre 117 mila i lavoratori percettori di CIG in deroga e quasi 24 mila i lavoratori in mobilità in deroga, il 30% dei lavoratori presi in carico.

I lavoratori che hanno concordato con i servizi competenti un piano di azione individuale sono stati quasi 283 mila, mentre i lavoratori cui è stato offerto un servizio di accompagnamento al lavoro sono oltre 26 mila, 19 mila in CIG in deroga e 7 mila circa in mobilità, rispettivamente, il 5% e il 9% dei lavoratori presi in carico.

Tab. 3 – Percettori di ammortizzatori sociali in deroga nel quadriennio 2009-2012 che hanno avuto accesso ad iniziative di politica attiva per tipologia di politica e di istituto (val. ass.)

Beneficiari di interventi di politica attiva per tipologia di intervento	CIG in deroga	Mobilità in deroga	Totale AA.SS in deroga
Percettori presi in carico dai servizi competenti	387.896	78.510	643.998
Percettori cui è stato erogato almeno un colloquio I livello dai servizi competenti	280.262	53.198	333.460
Percettori cui è stato erogato almeno un colloquio II livello dai servizi competenti	117.183	23.897	141.080
Percettori cui è stato erogato almeno un colloquio di counselling individuale	20.080	4.159	24.239
Percettori cui è stato erogato almeno un colloquio di counselling di gruppo	15.083	5.708	20.791
Percettori cui è stato elaborato il PAI/PIP dai servizi competenti	230.698	51.860	282.558
Percettori cui è stato offerto il servizio di accompagnamento al lavoro	18.957	7.148	26.105
Percettori beneficiari di politica attiva formativa - aula	171.934	28.222	200.156
Percettori beneficiari di politica attiva formativa - tirocinio/borsa lavoro	2.078	4.359	6.437
Percettori beneficiari di politica attiva formativa - adattamento competenze	4.437	1.008	5.445

Nota: I dati della Sardegna sono relativi al 2009-2011. Sono attualmente in elaborazione quelli relativi al quadriennio. Per gli aggregati informati e presi in carico, il totale dei beneficiari di PAL non corrisponde alla somma dei beneficiari di CIG e mobilità in deroga, poiché il dato relativo alle Regioni Lombardia e Toscana non è disponibile per singola tipologia di istituto.

Fonte: monitoraggio condotto dall'Azione di Sistema Welfare to Work per le politiche di re-impiego di Italia Lavoro presso le Regioni

Relativamente alle misure formative, hanno avuto accesso ad almeno un percorso formativo d'aula oltre 200 mila lavoratori, di cui quasi 172 mila (44% dei presi in carico) percettori di CIG in deroga e oltre 28 mila (36% dei presi in carico) percettori di mobilità in deroga.

§. 5 Incoraggiare l'accesso e fornire garanzie per la qualità dell'Istruzione e Formazione Professionale

Si conferma quanto riportato nel rapporto precedente. Il sistema della formazione professionale in Italia è di competenza delle Regioni e Province che, tramite bandi pubblici, programmano il finanziamento di corsi a tutti i livelli che possono essere erogati da enti di formazione accreditati oppure secondo il sistema dei voucher formativi.

La Regione programma interventi ed assegna contributi ai Comuni per l'espletamento di funzioni ed erogazione di servizi atti a garantire a tutti gli studenti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico e la piena fruizione del diritto allo studio. In particolare attribuisce risorse proprie e statali per i servizi di mense scolastiche, trasporto alunni pendolari, scuolabus, per la fornitura libri di testo e per l'assegnazione di borse di studio.

Si evidenzia che, come indicato nel D.M. del 14 luglio 2015 n° 486, per l'anno accademico 2015/2016, gli importi minimi delle borse di studio, stabiliti per l'anno accademico 2014/2015 secondo la tipologia degli studenti in euro 5.108,14, in euro 2.816,04 e in euro 1.925,37 sono aggiornati per effetto della variazione dell'Indice generale ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, corrispondente al valore del + 0,2 per cento, e, pertanto, sono così definiti:

- a) studenti fuori sede euro 5.118,36;
- b) studenti pendolari euro 2.821,67;
- c) studenti in sede euro 1.929,22.

Inoltre, come illustrato nel primo paragrafo, in questi anni l'Italia ha accelerato il processo di definizione di un proprio quadro nazionale delle qualificazioni e con questo la progressiva implementazione del sistema nazionale di certificazione delle competenze, quale leva prioritaria nell'ambito della strategia italiana per il diritto all'apprendimento permanente.

In questo quadro strategico, infatti, i servizi di validazione e certificazione delle competenze comunque acquisite dalle persone (anche attraverso la possibilità di riconoscere le competenze acquisite dalle persone nelle loro esperienze di vita e di lavoro) portano con sé una maggiore accessibilità e trasparenza ai titoli di studio, garantendo una loro più estesa convertibilità, modularità e spendibilità geografica e

professionale. In questo senso la certificazione delle competenze può produrre ricadute positive sulla propensione delle persone e delle imprese ad un aggiornamento ricorrente. Il Repertorio, per questo motivo, rappresenta anche un prezioso strumento da valorizzare nei sistemi informativi del lavoro, giacché rende più mirati e puntuali i servizi di intermediazione, di incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma anche la personalizzazione delle misure di politica attiva, la formazione continua nonché la mobilità geografica e settoriale. Inoltre l'uso estensivo delle classificazioni statistiche crea i presupposti per una sistematica interoperatività di tutte queste misure con i sistemi informativi del lavoro comunitari, dei paesi OCSE e con la rete EURES.

L'introduzione della certificazione delle competenze offre anche alle imprese italiane uno strumento per riallinearsi sul piano della competitività internazionale. Sempre maggiori sono infatti i fabbisogni di certificazione delle competenze per le imprese esposte sui mercati internazionali, come ad esempio nelle procedure di accesso alle gare di appalto internazionali.

Spesa per il sistema educativo

In Italia l'incidenza della spesa pubblica in istruzione e formazione sul prodotto interno lordo è pari al 4,2 per cento (anno 2012), mentre, il 9,4% delle spese per misure di politica attiva sono imputabili alla formazione professionale, che per oltre il 90% della spesa è cofinanziata dai fondi strutturali comunitari FSE. L'influenza derivante dai cicli della programmazione del Fondo Sociale Europeo e dalle transizioni tra un periodo di programmazione e l'altro (il periodo 2007-2013 corrisponde al terzo ciclo di programmazione e quello 2014-2020 al quarto) è rilevante. A questa si aggiunge l'importanza della disponibilità e delle scelte di bilancio delle Regioni, che rappresentano il soggetto attuatore.