

**AUDIZIONE DEL PROF. SEBASTIANO FADDA, PRESIDENTE INAPP, PRESSO LA 11 COMMISSIONE
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA IN MERITO
ALL' INDAGINE CONOSCITIVA SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI GIOVANI: STAGE,
TIROCINIO, APPRENDISTATO - ROMA, 5.4.2022**

1. Il tirocinio extracurricolare

Il tirocinio extracurricolare è una **misura formativa di politica attiva** che consiste in un periodo di formazione e orientamento *on the job* finalizzato a favorire l'acquisizione di competenze professionali e a facilitare l'ingresso o il reinserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Si tratta quindi di uno strumento di *work based learning* che, a differenza dell'apprendistato, non si configura come rapporto di lavoro. Sin dalla sua introduzione nell'ordinamento italiano con l'art. 18 della Legge 196/97¹, il tirocinio ha conosciuto una diffusione e un utilizzo crescenti, tanto da assumere in breve tempo un ruolo essenziale come strumento di raccordo nei processi di transizione dal mondo dell'istruzione e della formazione al mercato del lavoro.

Per capire le dimensioni che ha assunto oggi il fenomeno, si consideri che **nel periodo 2014-2019** sono stati circa **un milione e 970mila i tirocini attivati**, che hanno coinvolto **un milione e 590mila individui** e poco meno di **530mila imprese**. È quanto emerge dal **Secondo Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari**², frutto del lavoro interistituzionale realizzato dall'ANPAL e dall'INAPP.

I risultati dell'indagine, in cui vengono analizzate le caratteristiche e gli esiti delle esperienze di tirocinio extracurricolare tra il 2014 e il 2019, consentono di tracciare un profilo di massima dei tirocinanti italiani. La popolazione dei tirocinanti è costituita prevalentemente da disoccupati o inoccupati (70% circa), ha perlopiù un'età compresa tra i 15 e i 29 anni (quasi l'80% dei casi) e possiede un titolo di studio che in 3 casi su 4 non va oltre il diploma di scuola superiore. Dati che sostanzialmente confermano la vocazione del tirocinio come **strumento di politica attiva**, funzionale a favorire l'inserimento o il reinserimento dei giovani nel mercato del lavoro. In questo senso è interessante rilevare i dati relativi agli **esiti occupazionali**: a un mese dalla conclusione del tirocinio, il tasso di inserimento lavorativo risulta pari al 38%; a tre mesi, la percentuale sale al 47%, per arrivare al 54% a sei mesi dalla fine dell'esperienza. Va però segnalato che i tassi di inserimento variano sensibilmente a seconda dei contenuti formativi del tirocinio e delle fasce di professionalità coinvolte. Percorsi formativi qualificati generano infatti maggiori opportunità occupazionali, mentre **le esperienze low skilled** presentano tassi di inserimento notevolmente più bassi: a sei mesi dal termine dell'esperienza, solo un tirocinio su tre registra l'attivazione di un rapporto di lavoro. Ciò conferma, come evidenziato dalla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea su un Quadro di qualità per i tirocini del 10 marzo 2014³, quanto sia stretto il legame tra la qualità dei tirocini e gli esiti occupazionali degli stessi.

Su questo punto è opportuno soffermarsi ulteriormente. In considerazione del fatto che il tirocinio è stato troppo spesso oggetto di un utilizzo non conforme alle finalità dello strumento, va segnalato che, nel periodo 2014-2019, il 9% dei tirocini attivati (circa 175mila tirocini) si sono svolti nell'ambito delle

¹ Legge n. 196 del 24 giugno 1997, Norme in materia di promozione dell'occupazione, art. 18 "Tirocini formativi e di orientamento".

² ANPAL-INAPP, Secondo Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari, 2021.

³ Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un Quadro di qualità per i tirocini, 2014/C 88/01, Bruxelles.

“**professioni non qualificate**”, professioni cioè che prevedono lo svolgimento di attività elementari e ripetitive, per le quali non è richiesto un periodo di formazione. Va ricordato che l’attivazione di tirocini finalizzati allo svolgimento di attività non qualificate configura di fatto la violazione del divieto, richiamato sia dalla Linee guida del 2013 sia da quelle del 2017, di utilizzare i tirocini *per tipologie di attività lavorative per le quali non sia necessario un periodo formativo*. Al netto di eccezioni esplicitamente consentite dalle normative regionali⁴, la realizzazione di un tirocinio relativo ad un profilo professionale elementare configura una fattispecie di violazione che prevede la riqualificazione del rapporto come di natura subordinata, dal momento che l’attività del tirocinante non risulta funzionale all’apprendimento, ma all’esercizio di una mera prestazione lavorativa⁵.

Va inoltre sottolineato che la responsabilità dell’attivazione di tirocini irregolari deve essere attribuita non soltanto ai soggetti ospitanti, ma anche - e soprattutto - ai soggetti che promuovono tirocini i cui progetti formativi non risultino conformi alla disciplina e alla natura dell’istituto. In quanto garante della qualità e della regolarità del tirocinio, spetta infatti al soggetto promotore il compito di supportare il soggetto ospitante nella predisposizione del progetto formativo e di verificare la congruità degli obiettivi formativi.

Nel Rapporto di monitoraggio vengono inoltre esaminate **le dinamiche del tirocinio nel corso del 2020**, un anno inevitabilmente segnato dagli effetti della pandemia. A causa dell’emergenza sanitaria, infatti, nel marzo 2020 diverse Regioni hanno decretato la sospensione dei tirocini in corso. I giovani si sono visti precludere la possibilità di proseguire l’esperienza formativa e, conseguentemente, di beneficiare dell’indennità di partecipazione che, benché non assimilabile né in senso tecnico né in termini quantitativi a un reddito di lavoro, rappresenta quasi sempre l’unica entrata dei tirocinanti. Data l’eccezionalità della situazione, molte Regioni hanno consentito, nei casi in cui vi fosse stata l’effettiva possibilità di proseguire l’attività formativa da remoto, la ripresa dei tirocini in modalità smart. Sulla falsariga dello *smart working*, si è assistito dunque alla nascita del cosiddetto **smart training**. Operazione di notevole portata, dal momento che estende a una misura formativa qual è il tirocinio una modalità di esecuzione propria del rapporto di lavoro subordinato. L’introduzione dello smart training non ha comunque potuto evitare una netta contrazione dei tirocini attivati: dai 356mila tirocini realizzati nel 2019, si è passati a **238mila attivazioni**, con **un calo del 33%** rispetto all’anno precedente.

1.1 Verso le nuove Linee guida: quale futuro per il tirocinio extracurricolare?

Con le nuove disposizioni in materia di tirocini introdotte dalla **Legge di Bilancio 2022** (Legge 234/2021, art. 1 commi 720-726), l’evoluzione normativa del tirocinio extracurricolare sembra essere giunta a un punto di svolta radicale. La nuova norma prevede infatti la definizione, entro sei mesi dall’entrata in vigore della Legge, di nuove Linee guida in materia di tirocini extracurricolari secondo criteri che ne modificherebbero in modo sostanziale l’ambito di applicazione, limitandone l’utilizzo alla sola categoria dei “**soggetti con**

⁴ Alcune discipline regionali prevedono, limitatamente ai tirocini per soggetti disabili e in condizione di svantaggio, l’ammissibilità di progetti formativi che facciano riferimento ad un profilo professionale elementare. Un orientamento che potrebbe apparire discutibile: a prescindere dai destinatari, riesce difficile comprendere come una misura formativa qual è il tirocinio possa ancora considerarsi tale nel momento in cui non risulta connotata da alcun contenuto formativo.

⁵ È quanto chiarito dall’Ispettorato del Lavoro con la Circolare n. 8 del 18 aprile 2018, la quale individua, tra le ipotesi di violazione della normativa regionale che possono condurre alla riqualificazione del rapporto, l’attivazione di tirocini “*in relazione ad attività lavorative per le quali non sia necessario un periodo formativo, in quanto attività del tutto elementari e ripetitive*”. La recente Nota dell’Ispettorato del Lavoro n. 530 del 21 marzo 2022, riprendendo l’art. 1 comma 723 della Legge 234/2021, prevede “*la possibilità, su domanda del tirocinante, di riconoscere la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato a partire dalla pronuncia giudiziale*”.

difficoltà di inclusione sociale". È questa la novità principale introdotta dalla nuova norma⁶, il cui effetto più evidente consisterebbe in una drastica riduzione della platea dei potenziali destinatari della misura e, conseguentemente, in un netto calo dei tirocini attivati. L'entità della riduzione del numero dei tirocini dipenderà però dal modo in cui - dapprima in sede di Conferenza Stato-Regioni e successivamente nelle varie discipline regionali - verrà interpretato il concetto di "*soggetti con difficoltà di inclusione sociale*". Se ne verrà data un'interpretazione in senso ampio, includendo ad esempio i disoccupati di lunga durata (o addirittura anche tutti i giovani *tout court*), allora la diminuzione delle attivazioni sarà sicuramente più contenuta; se invece si opterà per un'interpretazione più radicale, includendo in questa categoria solamente la popolazione dei soggetti disabili e svantaggiati (oltre alle persone prese in carico dai servizi sociali e/o sanitari⁷), allora la contrazione dei tirocini sarà nettissima: si pensi che nel periodo 2014-2019 i tirocini svolti da queste categorie di tirocinanti rappresentavano appena il 12,8% del totale dei tirocini avviati.

Al di là dell'impatto dell'applicazione della norma in termini di potenziali destinatari, è importante focalizzare l'attenzione sul significato che questo provvedimento assume nel contesto dell'evoluzione normativa di questo istituto nell'ultimo decennio.

In questo senso assumeremo come punto di partenza della traiettoria evolutiva del tirocinio extracurricolare il primo tentativo di riforma dell'istituto, ovvero **l'art. 11 del Decreto legge 138/2011**⁸. L'art. 11 del Decreto 138 prevedeva che il tirocinio extracurricolare fosse consentito esclusivamente ai diplomati e laureati da non più di 12 mesi, escludendo dalla possibilità di svolgere tirocini extracurricolari gli inoccupati e i disoccupati. Il tirocinio veniva quindi a configurarsi come un'esperienza formativa "post-curricolare", una sorta di "ponte formativo" che collegasse idealmente il mondo dell'istruzione al mercato del lavoro. Questo provvedimento si infranse però al cospetto della Corte Costituzionale: disciplinando i tirocini extracurricolari, il legislatore statale aveva invaso una materia di competenza esclusiva delle Regioni⁹.

Il fallimento di questo tentativo di riforma venne poi sancito dalle **Linee guida del 2013**¹⁰ che, di fatto, ripristinarono sostanzialmente la situazione antecedente all'articolo 11 del Decreto 138. Le Linee guida prevedevano infatti tre tipologie di tirocini extracurricolari: i tirocini formativi e di orientamento, destinati a chi avesse conseguito un titolo di studio da non più di 12 mesi, i tirocini di inserimento/reinserimento lavorativo, rivolti invece agli inoccupati e ai disoccupati, e i tirocini per soggetti disabili e svantaggiati.

La tappa successiva di questo percorso è rappresentata dalle **Linee guida del 2017**¹¹, con le quali viene superata la tripartizione delle tipologie di tirocinio, che vengono accorpate nell'unica categoria del tirocinio

⁶ L'altra novità di rilievo introdotta dalla nuova disciplina è quella che prevede "*la definizione di forme e modalità di contingentamento per vincolare l'attivazione di nuovi tirocini all'assunzione di una quota minima di tirocinanti al termine del periodo di tirocinio*". Una disposizione che accentua il ruolo del tirocinio come strumento di politica attiva finalizzato sostanzialmente all'inserimento lavorativo.

⁷ Si ricorda che in relazione ai soggetti presi in carico dal servizio sociale professionale e/o dai servizi sanitari sono state definite apposite Linee guida in sede di Conferenza Stato-Regioni ("*Linee-guida per i tirocini di orientamento, formazione e inserimento/reinserimento finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione*" del 22 gennaio 2015).

⁸ Decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011, Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, convertito con modificazioni dalla Legge n. 148 del 14 settembre 2011, Titolo III - Misure a sostegno dell'occupazione, Art. 11 "Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini".

⁹ Cfr. Sentenza della Corte costituzionale n. 287/2012.

¹⁰ Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante "Linee guida in materia di tirocini", Repertorio Atti n. 1/CSR del 24 gennaio 2013. Le Linee guida del 2013 sono state definite sulla base di quanto previsto dall'art. 1 comma 34 della Legge n. 92 del 28 giugno 2012.

¹¹ Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante "Linee guida in materia di tirocini", Repertorio Atti n. 86/CSR del 25 maggio 2017.

extracurricolare. Di fatto il superamento della distinzione tra tirocinio formativo e di orientamento e tirocinio di inserimento/reinserimento si è sostanzialmente tradotto nell'assorbimento del primo nel secondo. Non prevedendo più una specifica tipologia di tirocinio rivolta in via esclusiva ai neoqualificati, neodiplomati e neolaureati, le nuove Linee guida hanno orientato l'asse del tirocinio extracurricolare sul versante dell'inserimento lavorativo piuttosto che nella direzione della "formazione post-curricolare", vedendo nei disoccupati i principali - benché non esclusivi - destinatari della misura.

A grandi linee sono queste le fasi del percorso che hanno portato il concetto stesso di tirocinio extracurricolare, pensato originariamente come **misura formativa** finalizzata a *realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro*, a divenire dapprima **misura formativa di politica attiva** (con l'accento sempre più spostato sul versante dell'inserimento lavorativo che su quello della formazione), per diventare infine, con il comma 721, lett. a) della Legge 234/2021, uno **strumento per l'inclusione sociale**. Durante le tappe di questo percorso, ciò che sembra scendere sempre più in secondo piano è proprio quella componente sostanziale e imprescindibile del tirocinio che consiste nella natura squisitamente formativa di questo istituto.

In conclusione, il rischio è che questo tipo di orientamento finisca per fare del tirocinio una sorta di via di fuga per chi non ha migliori opportunità di inserimento nel mercato del lavoro. Ovvero esattamente ciò che un tirocinio non potrebbe e non dovrebbe essere.

Nell'elaborazione delle nuove Linee guida sarebbe forse opportuno tentare di individuare disposizioni volte a **migliorare il livello qualitativo dei tirocini**.

Ad esempio, si potrebbero adottare quei **criteri previsti dalla Raccomandazione europea su un Quadro di qualità per i tirocini** che ancora non sono stati recepiti: *"garantire una durata ragionevole dei tirocini che, in linea di principio, non superi i sei mesi"* e *"incoraggiare i soggetti ospitanti a fornire informazioni sulle politiche di assunzione, ivi compresa la quota di tirocinanti assunti negli ultimi anni"*.

Inoltre, sarebbe opportuna una riflessione sulle problematiche connesse al **ruolo del soggetto promotore**, la cui funzione di garante della qualità formativa risulta cruciale per il buon esito delle esperienze di tirocinio. A tal proposito è necessario che nell'attuazione dei tirocini i soggetti promotori non assumano solo un ruolo burocratico-amministrativo, ma assolvano adeguatamente alle funzioni di monitoraggio e verifica dei percorsi formativi.

Infine, nella discussione delle nuove Linee guida sarebbe opportuno porre alcune questioni, finora assolutamente inedite, originate dagli effetti dell'emergenza Covid. In primo luogo, sarà necessaria una riflessione che porti a stabilire se proseguire o interrompere l'esperienza dello **smart training** una volta superata definitivamente la situazione di emergenza sanitaria. L'auspicio è che gli orientamenti delle Regioni in ordine alla scelta circa l'abolizione o la 'regolarizzazione' e regolazione dello **smart training** risultino convergenti e condivisi. Se l'orientamento dovesse essere quello di consentire anche nel post-Covid lo svolgimento dei tirocini a distanza (o in alternanza presenza-distanza), s'imporrà la necessità di strutturare una nuova disciplina che regoli le modalità di attuazione del tirocinio da remoto, definendone adeguatamente termini, limiti e condizioni. Soprattutto sarà necessario preservare la peculiare natura formativa del tirocinio, definendo chiaramente le modalità di svolgimento delle attività di tutorship, stabilendo i requisiti specifici dei soggetti ospitanti, individuando le più idonee modalità di monitoraggio, controllo e tracciamento delle attività svolte e prevedendo misure specifiche volte a prevenire e contrastare eventuali, nuove forme di utilizzo incongruo.

2. La filiera lunga della formazione tecnico-professionale

La cosiddetta "filiera lunga della formazione tecnico professionale" costituisce il principale canale di professionalizzazione e transizione al lavoro delle fasce giovanili nel nostro Paese. Tale filiera nasce infatti

proprio in risposta ai fabbisogni di professionalità espressi dalle imprese e, più in generale, dal mondo del lavoro.

Con il termine filiera lunga ci si riferisce al sistema che include i percorsi triennali e quadriennali della **leFP** (Istruzione e Formazione Professionale) per il rilascio di qualifiche e diplomi su figure tecnico-operative, i corsi annuali di specializzazione degli **IFTTS** (Istruzione e Formazione Tecnica Superiore) e quelli biennali o triennali di specializzazione degli **ITS** (Istituti Tecnici Superiori) volti a formare tecnici specializzati in settori trainanti del mercato nazionale.

Un ruolo particolare, in questo ambito è poi giocato **dall'apprendistato di primo livello**, quale contratto di lavoro mirato all'acquisizione di una qualifica o di un diploma leFP. Queste tre filiere costituiscono una linea, collocata all'interno del sistema italiano di education, lungo la quale vengono formate figure professionali la cui specializzazione non passa attraverso il rientro nei canali formativi dell'Istruzione (scuola secondaria di secondo grado e percorsi universitari) ma procede in verticale, in percorsi professionalizzanti a crescente specializzazione. Pertanto, la "filiera lunga" costituisce un binario parallelo e distinto da quello dell'istruzione, che non prevede il passaggio verso i percorsi del terziario accademico.

Tali percorsi non sono del tutto slegati dai canali dell'istruzione: in un'ottica di integrazione e di garanzia di opportunità per gli utenti, esistono alcuni possibili passaggi in orizzontale. Il decreto legislativo n. 61/2017 di riforma dell'Istruzione professionale prevede una possibile osmosi degli allievi tra i percorsi della leFP e quelli degli Istituti Professionali, mettendo sullo stesso piano i due soggetti erogatori (i Centri accreditati e gli IP, unificati anche nella Rete delle scuole professionali). Inoltre, IFTTS e ITS sono retti da una governance integrata che vede, al loro interno, Centri di formazione, Istituti scolastici, Università ed Imprese, proprio per favorire il legame tra il sistema di istruzione e formazione ed il mondo imprenditoriale.

Nel corso degli anni, le tre filiere professionalizzanti si sono strutturate in maniera molto efficace dal punto di vista regolamentare. Attraverso il lavoro interistituzionale di Regioni, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Istruzione, si è arrivati a definire repertori di qualifiche validi a livello nazionale, contenenti gli standard minimi necessari per il conseguimento dei titoli, sia con riferimento alle competenze di base che a quelle tecnico-professionali. Sono inoltre stati costruiti i sistemi di accreditamento, definite le modalità di riconoscimento dei crediti in ingresso e di certificazione finali in esito ai percorsi ed intermedi delle competenze acquisite. Al di là delle differenze sul livello delle figure in esito, la comune caratterizzazione delle tre filiere consiste nel forte ancoraggio al lavoro che si esprime attraverso **l'ampio ricorso a forme di work-based learning (stage, alternanza, laboratori) in vista dell'obiettivo della transizione lavorativa dei discenti**. Il target di tali filiere è infatti costituito da giovani e meno giovani che intraprendono percorsi formativi con l'obiettivo di trovare un'occupazione. Il mondo imprenditoriale guarda con molta attenzione a questi percorsi che costituiscono un importante bacino di reclutamento delle professionalità tecniche di livello iniziale e intermedio.

Ad ottimizzare la connessione tra formazione e lavoro contribuisce l'assetto istituzionale delle filiere, in particolare di **leFP e IFTTS**. Esse, infatti, **pur essendo iscritte nel sistema educativo nazionale, fanno capo alla competenza esclusiva delle Regioni**. Dal punto di vista dei contenuti formativi, questa doppia appartenenza (sistema di education e responsabilità regionale) costituisce un fattore importante poiché comporta, ad esempio, che i titoli abbiano validità nazionale ma che, al contempo, ciascuna Amministrazione possa liberamente introdurre standard formativi aggiuntivi rispetto a quelli minimi nazionali. In questo modo, **i contenuti formativi indispensabili a livello nazionale per il conseguimento del titolo possono essere arricchiti di ulteriori standard che raffinano le competenze della figura nazionale sulle richieste dei mercati locali**.

Appare quindi chiaro come tali filiere non si trovino a vivere la criticità tipica di altre componenti del sistema educativo nazionale, il cui tradizionale vulnus è costituito dalla debolezza del **legame fra**

formazione e lavoro. Al contrario, questo legame **costituisce la principale chiave del successo di queste tipologie di percorsi.**

Dal punto di vista numerico, il sistema leFP ha visto quasi triplicare la partecipazione degli utenti, tra percorsi realizzati nell'ambito dei Centri di formazione accreditati e percorsi erogati dagli Istituti Professionali in regime di "sussidiarietà". Si tratta di una crescita esponenziale di una filiera che contava 107mila allievi nell'anno formativo 2009-10 (nei soli Centri accreditati) e saliva, con l'avvento dei **percorsi leFP** realizzati negli Istituti Professionali, a 348 mila nell'a.f. 2014-15, fino a rimbalzare a **250 mila iscritti nel 2019-20** (Inapp: "XIX Rapporto di monitoraggio dell'Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in duale nella leFP", in corso di elaborazione), **con una distribuzione territoriale fortemente sbilanciata verso le circoscrizioni del Nord**, caratterizzate dalla presenza di un tessuto produttivo particolarmente vivace.

Il XIX Rapporto sul sistema di leFP/Duale elaborato da Inapp per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali riporta una distribuzione nelle circoscrizioni che vede il 37% degli iscritti al Nord-ovest, il 25% al Nord-est, il 13% al Centro, il 15% al Sud e il 10% nelle Isole.

Lo sviluppo in verticale della filiera leFP è assicurato dai percorsi IFTS e ITS che si collocano, per numero di annualità, livello di specializzazione e diffusione territoriale, su numeri assai più contenuti: **2.576 allievi per i corsi IFTS** (Monitoraggio Inapp, 2021) e **5.097 per i corsi ITS** terminati nel 2019 (Rapporto di monitoraggio nazionale Indire, 2021).

Particolarmente significativi i dati relativi agli esiti occupazionali (Inapp, 2021). L'ultima indagine Inapp evidenzia come, **a tre anni dal completamento del corso leFP, il 62,2% dei qualificati e il 69,2% dei diplomati lavora** (Fig. 5.2), con un tasso di coerenza (parziale o integrale) dell'occupazione rispetto al percorso formativo, del 72% tra i qualificati e del 76% dei diplomati. **A due anni di distanza dal conseguimento della specializzazione IFTS, la quota di occupati è del 64%**; l'80% di coloro che lavorano ha trovato occupazione entro un anno dalla fine del corso.

Per quanto riguarda gli ITS, il monitoraggio Indire evidenzia **un tasso di occupazione pari a 80% a un anno dal diploma**, con una coerenza tra percorso formativo e occupazione del 92%.

Proprio in considerazione del valore che riveste, all'interno di un percorso formativo, la pratica del work based learning, **nel 2016 è stata avviata la sperimentazione del sistema duale nella leFP** che, accanto all'utilizzo dell'istituto dell'apprendistato, prevedeva **un minimo di 400 ore annue di formazione in alternanza**. Il successo della sperimentazione ha determinato, da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la messa a regime di ulteriori fondi, pari a 125 milioni di euro annui, per mettere a sistema i percorsi realizzati in modalità duale. Questa politica ha costituito lo specchio di quanto promosso dalla legge n. 107/2015 nel sistema di istruzione, che ha rilanciato la modalità dell'alternanza scuola lavoro (già normata a partire dal 2007), prevedendo l'obbligo per tutte le scuole superiori di secondo grado, di effettuare, dal terzo anno, un minimo di 400 ore annue di alternanza (200 per i licei).

I percorsi svolti in modalità duali, avviati sperimentalmente nel 2016-17 con 19 mila iscritti in leFP, hanno registrato una crescita lineare della partecipazione, passando dai 31 mila allievi del 2018-19 ai **37.866 dell'anno 2019-20** e registrando un ulteriore incremento di iscritti nell'anno formativo 2020-21. Si tratta di una modalità che ha coinvolto prevalentemente il terzo e quarto anno dei percorsi, frequentati da giovani più "grandi" sia in termini anagrafici che di maturità personale e formativa.

Fino all'anno 2018-19 tale modalità formativa si è fortemente concentrata all'interno dei percorsi realizzati nelle aree del Nord-ovest e del Nord-est. Nel corso del 2019-20 si è registrata una maggiore attivazione delle Amministrazioni meridionali, con una particolare attivazione in Sicilia e, sia pure ovviamente in misura proporzionale, in Sardegna.

Accanto alle luci, esistono delle ombre: il sistema di leFP, proprio perché in capo alle Regioni, è nato e **si è sviluppato in maniera non omogenea sul territorio nazionale**, secondo le scelte di politica formativa delle diverse Amministrazioni. Mentre nel nord imprenditoriale, dove esiste una forte domanda di operatori e

tecniche da parte delle imprese ed una presenza consolidata di Centri di formazione professionali, le Amministrazioni hanno sostenuto robustamente tali percorsi favorendo la crescita della partecipazione, nelle Regioni del Centro e del Sud si è preferito promuovere percorsi leFP realizzati dagli Istituti Professionali in regime di sussidiarietà integrativa. Nelle aree del Sud, in particolare, accanto a realtà più strutturate, si registrano ancora territori in cui l'offerta leFP è decisamente residuale.

Il XVIII monitoraggio annuale dei percorsi leFP svolto dall'Inapp aveva già evidenziato come esistessero sette diverse combinazioni nelle tipologie di offerta leFP rivolte a ragazze e ragazzi in uscita dalla scuola secondaria di primo grado, a seconda della regione di residenza. Questa **disomogeneità dell'offerta**, se risponde alle diverse politiche formative adottate dalle Amministrazioni, appare **assai poco in linea con i dettami costituzionali di pari opportunità formative per i giovani sul territorio nazionale**. Il problema dei divari territoriali è dunque un aspetto sul quale è ancora necessario lavorare, affinché tutti i giovani del Paese possano usufruire di un ventaglio di opzioni formative che includano, quanto meno, l'offerta ordinamentale di leFP erogata dai Centri accreditati, compreso il quarto anno, con l'eventuale aggiunta dei percorsi a cura degli Istituti Professionali. Infatti, secondo le nuove previsioni del Decreto 61/2017, quest'ultima offerta nasce come sussidiaria, cioè accessoria e non sostitutiva della leFP realizzata dai Centri di Formazione Professionale.

Sia nel caso dell'alternanza scuola lavoro (recentemente ridefinita nei Percorsi per le Competenze Trasversali e per l'Orientamento - PCTO) che nel caso del sistema duale, l'intento meritorio di favorire esperienze lavorative reali si è scontrato con **la difficoltà di reperire, in alcune aree del Paese, un numero di imprese sufficienti a favorire momenti di alternanza per tutti gli studenti**. Questo divario ha **ulteriormente accentuato le disparità territoriali sopra descritte**, potenziando i risultati della formazione dei giovani che vivono nelle regioni con un tessuto imprenditoriale più forte e lasciando ai blocchi di partenza coloro che si sono dovuti accontentare di strumenti quali l'impresa formativa simulata, molto utile per simulare, appunto, le fasi del lavoro in impresa, soprattutto in termini di auto-imprenditorialità e di avvio di un'azienda, ma certamente non comparabile ad una reale esperienza in contesto lavorativo.

L'efficacia nel rispondere alle richieste del mondo del lavoro è data in gran parte dalla capacità delle Amministrazioni e dei progettisti di formazione di fotografare efficacemente i fabbisogni di competenze dei territori attraverso analisi mirate. Si capisce, quindi, che la capacità di **far evolvere i profili in uscita dalla filiera lunga in sintonia con i rapidi mutamenti del mercato (nazionale e locale) costituisce un fattore fondamentale**. In questo senso, **va salutata con favore la recente revisione del repertorio della filiera leFP**, a cura della cabina di regia costituita da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione, Regioni; **va però evidenziato che l'aggiornamento è avvenuto con un pesante ritardo**, a causa della complessità di mettere mano ad un repertorio che abbia validità nazionale e sia, al contempo, in grado di intercettare i fabbisogni di 21 diverse realtà (le Regioni e P.A.), rintracciando un minimo comune denominatore valido per tutto lo stivale.

Analogamente a quanto avvenuto a livello nazionale, **anche il processo di aggiornamento dei repertori regionali in molti casi non ha garantito un tempestivo adeguamento dei contenuti formativi** all'evoluzione della domanda locale di professionalità. Diverse Regioni hanno tralasciato di elaborare ulteriori standard o curvature che garantissero una maggiore rispondenza dei contenuti formativi (e quindi delle competenze in esito) alla domanda locale di professionalità, replicando quanto definito per le figure della leFP a livello nazionale. **Ad entrambi i livelli, appare quindi necessario definire procedure più snelle e soprattutto continuative** e non episodiche di aggiornamento dei repertori delle filiere formative, per non lasciar correre tempo prezioso tra l'evoluzione della domanda delle figure professionali ed il rinnovamento dell'offerta formativa.

Dal punto di vista della componibilità delle tre filiere, va detto che i tre segmenti non sono nati per essere necessariamente sequenziali e questo ha determinato differenti architetture, da parte delle

Amministrazioni regionali, nel comporre i “mattoni” della filiera lunga. La mancata definizione delle “regole” di assemblaggio delle componenti formative, se può risultare funzionale a prevedere diverse possibili soluzioni, determina allo stesso tempo poca chiarezza nella sequenza verticale della filiera lunga. In questo senso, appare necessario avviare un processo di lavoro finalizzato a mettere ordine nei segmenti, definendo una più chiara struttura della verticalità o delle diverse verticalità possibili.

Questo lavoro di ricomposizione è particolarmente importante e deve tenere conto di vari elementi. In primo luogo, i percorsi di leFP riguardano figure di livello iniziale, mentre IFTS e ITS si riferiscono a specializzazioni di livello intermedio; d'altra parte, leFP e IFTS toccano un ampio spettro di settori, mentre il sistema ITS nasceva con l'obiettivo di concentrarsi sulle figure di alta spendibilità richieste dal mercato negli ambiti emergenti e con un forte legame ai distretti produttivi e quindi, per così dire, geolocalizzate. La presenza/assenza di sequenze formative possibili per le diverse figure può essere considerata fisiologica: non tutte le figure hanno necessariamente bisogno di tutta la linea. E' allora necessario studiare con attenzione le sequenze per ciascun profilo, per definire quelle possibili e identificare eventuali vuoti di continuità, con l'obiettivo, ancora una volta, di accrescere la capacità dell'offerta di formazione di rispondere alla domanda imprenditoriale e di garantire all'utenza un percorso verticale di progressiva specializzazione.

Un ultimo aspetto di grande importanza da sottolineare nella riflessione sugli strumenti utili a favorire la transizione dalla formazione al lavoro si riferisce al tema delle **competenze chiave per l'occupabilità**.

Le competenze chiave sono quelle di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, l'occupazione, l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva. Esse si sviluppano in una prospettiva di apprendimento permanente, dalla prima infanzia a tutta la vita adulta, mediante l'apprendimento formale, non formale e informale. Con riferimento alla transizione lavorativa, le competenze chiave costituiscono in molti casi, la chiave di volta, nella scelta, da parte di un imprenditore, di assumere una risorsa umana.

A livello internazionale, l'acquisita consapevolezza dell'importanza delle competenze chiave ha condotto la Commissione Europea a emanare nel 2018 una raccomandazione¹² che le ridefinisce, aggiornando il framework elaborato nel 2006, e rinnova l'esortazione agli Stati membri ad assumerle quali fattori strategici nel processo educativo. Si tratta delle otto key-competences europee, articolate nelle quattro competenze di base ricomprese, nel sistema italiano, nei cosiddetti assi culturali, validi per tutto il secondo ciclo del sistema di istruzione (linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale), e nelle **quattro competenze trasversali (Imparare a imparare, Competenze sociali e civiche, Spirito di iniziativa e imprenditorialità, Consapevolezza ed espressione culturale)** cui ci si riferisce parlando di “soft skills”.

Sebbene nei repertori al momento non siano codificati standard relativi alle soft skills, nel recente processo di revisione del *Repertorio dell'offerta di leFP*, è stata decisa l'adozione delle *Risorse Personali, Sociali, di Apprendimento, Imprenditoriali*, rispetto alle quali le Regioni hanno concordato di avviare, nel triennio 2020-2023 una sperimentazione volta a definirne i criteri minimi metodologici. Pervenire alla determinazione di standard delle soft skills, declinandone i contenuti, potrà consentire non solo di individuare valide modalità per la loro valutazione e messa in trasparenza ma anche di identificare efficaci pratiche di trasferimento dei contenuti, utili a progettare una formazione adeguata a sviluppare tali competenze.

In tale prospettiva, Inapp, dopo aver positivamente concluso una prima ricerca-azione, volta a costruire la cornice metodologica e concettuale per la valutazione delle quattro soft skills (cui hanno partecipato 47 Centri di formazione accreditati operanti in 13 regioni, attraverso la somministrazione di oltre 10.000 prove

¹² Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente (Consiglio dell'Unione Europea, 2018).

di verifica a 1.300 allievi della leFP), sta realizzando una seconda ricerca azione, destinata a trasformare tale cornice concettuale in strumenti operativi per chi opera sul campo.

3. L'apprendistato

Tra le diverse modalità di work-based learning, l'apprendistato, quale contratto di lavoro a tempo indeterminato a carattere formativo, è considerato lo strumento che presenta maggiore potenzialità ai fini dell'occupabilità, dello sviluppo personale dei giovani e della creazione di una forza lavoro altamente preparata e qualificata, in grado di rispondere alle esigenze del mercato. Di fronte al fenomeno della disoccupazione giovanile determinato dalla crisi del 2008 e riacutizzato dalla pandemia e all'aumento del numero di giovani che non studiano e non lavorano (in Italia i NEET sono più di 2 milioni, il numero più elevato nell'UE), le qualità riconosciute all'apprendistato hanno acquisito maggiore importanza. Su questo istituto si sta quindi concentrando, da tempo, l'interesse sia delle istituzioni comunitarie che dei singoli Stati membri con l'obiettivo di promuoverne la diffusione e di aumentare la sua attrattività sia nei confronti dei giovani che delle imprese.

Il quadro normativo attualmente vigente in Italia – D.Lgs. n. 81/2015 e D.L. del 12/10/2015 – mira a una concreta e organica integrazione tra le filiere dell'istruzione e della formazione con il mondo produttivo. Inoltre, per prevenire i livelli di abbandono scolastico nel medio-lungo periodo e incidere sugli alti tassi di disoccupazione giovanile, è stato avviato, dal 2015/16, un progetto per lo sviluppo e l'implementazione di un sistema duale, indicando il contratto di apprendistato di I livello quale forma privilegiata di inserimento dei giovani nel lavoro.

Nell'ultimo decennio, attraverso numerosi interventi legislativi si è cercato di promuovere la diffusione dell'apprendistato e, in particolare, le due tipologie contrattuali di primo e di terzo livello, cosiddette formative, finalizzate all'acquisizione di titoli dei sistemi di istruzione e formazione secondaria e terziaria; ciò nonostante, l'andamento dell'occupazione in apprendistato ha registrato andamenti prevalentemente negativi con segnali importanti di crescita giunti solo a partire dal 2017, rivelandosi strumento poco concorrenziale rispetto ad altre forme contrattuali e connotato dai medesimi elementi distintivi. Infatti, l'osservazione dei dati di lungo periodo rimarca la predominanza di tale strumento nella forma del contratto professionalizzante (che rappresenta tra il 95% e il 98% dell'apprendistato totale) e nelle regioni del Settentrione (nelle quali si concentra tra il 55% e il 60% dei rapporti di lavoro in apprendistato). La tipologia professionalizzante non porta ad acquisire un titolo di studio, essendo finalizzata esclusivamente al conseguimento di una qualifica professionale contrattualmente prevista; è quindi la forma di apprendistato meno integrata nel sistema di istruzione e formazione e la più lontana dai sistemi duali europei. Le tipologie di primo e di terzo livello, invece, pur in crescita negli anni precedenti la pandemia, rappresentano una quota sempre più residuale del numero complessivo dei rapporti di lavoro: nel 2015 erano il 5% dell'apprendistato totale, nel 2019 il 2,3% (Inapp, 2019; Inapp, 2021).

L'altro aspetto da evidenziare riguarda la forte concentrazione dell'apprendistato di primo livello in alcune aree geografiche. Nel 2018 il Nord Est raccoglie la quota più ampia di rapporti di lavoro in apprendistato di primo livello, pari al 42,3% del totale, di cui la stragrande maggioranza (73,6%) concentrata nella Provincia di Bolzano; segue il Nord Ovest con il 30,5% dei rapporti di lavoro in apprendistato di primo livello sul totale, di cui il 76,3% concentrato nella sola Lombardia. Le regioni del Sud e delle Isole raccolgono il 16,5% dei rapporti complessivi, con un andamento decrescente rispetto al 2015 quando rappresentavano il 21,2% del totale. Nelle regioni del Centro troviamo un numero ancora inferiore di rapporti di lavoro: nel 2018 rappresentava il 10,5% del dato complessivo con una riduzione rispetto al 2015 di 7,5 punti percentuali.

Anche l'apprendistato di terzo livello si presenta fortemente concentrato in alcune aree del Paese: il Nord raccoglie il 72% dei rapporti di lavoro; il Centro circa il 10% e il Sud poco meno del 18%.

Tale quadro si riflette anche nell'analisi della partecipazione alle attività formative finanziate dalle Regioni e Province autonome. I livelli più elevati di partecipazione afferiscono al contratto di apprendistato professionalizzante, mentre i giovani inseriti in apprendistato per l'acquisizione di un titolo di studio non superano il 5% del totale dei formati (Inapp, 2021). La diffusione dell'apprendistato formativo risulta, inoltre, alquanto eterogenea sul territorio nazionale. I percorsi di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale evidenziano una maggiore presenza nelle Regioni con sistemi di leFP già strutturati e consolidati, ovvero prevalentemente nel Settentrione – che accoglie il 97% degli apprendisti in formazione – e nelle regioni del Centro, mentre sono pressoché assenti al Sud (Inapp, 2021). Risultano molto poco diffusi i percorsi per l'acquisizione del titolo di IFTS e ITS, mentre si evidenzia un maggior interesse e impegno, da parte delle amministrazioni territoriali, nel rafforzare la dualità nell'apprendimento per l'acquisizione del diploma di scuola secondaria superiore e nell'attività di ricerca. Gli apprendisti con contratto di III livello per lo più partecipano a percorsi per l'acquisizione di master (64%, anno 2017); rimangono lontani da significativi livelli di attuazione i percorsi di laurea e dottorato, per la complessità nella curvatura dei curricula accademici alle esigenze delle imprese, nonché nella organizzazione dei percorsi (Inapp 2021).

Dall'entrata in vigore della riforma del 2015, diverse sono state le misure messe in atto dai decisori per favorire il ricorso al contratto di apprendistato. Attraverso disposizioni contenute nelle leggi di bilancio, sono stati introdotti incentivi all'occupazione stabile di natura decontributiva, anche a carattere strutturale, destinati ai datori di lavoro per l'assunzione di apprendisti. Le agevolazioni previste, che si aggiungono a quelle già naturalmente presenti nel contratto di apprendistato, si differenziano per target di riferimento, ambito territoriale, tipologia di rapporti incentivati, importi e durata. Al fine di rendere l'offerta formativa del sistema di leFP più vicina alle esigenze del mercato del lavoro e alle modalità di apprendimento in alternanza rafforzata e in esercizio di apprendistato (I livello), è stato approvato il nuovo Repertorio nazionale delle figure di leFP, entrato in vigore nell'anno formativo 2020/2021.

Infine, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha istituito un tavolo tecnico per l'apprendistato di I livello, ampiamente partecipato da diversi stakeholder coinvolti nel sistema di apprendistato (Regioni, parti economiche e sociali, partner istituzionali), volto a dirimere questioni di carattere tecnico che limitano la diffusione del contratto di apprendistato e ad individuare linee comuni di intervento tra le amministrazioni territoriali. Il gruppo di lavoro ha elaborato documenti operativi finalizzati a fornire interpretazioni univoche della normativa vigente e a supportare le istituzioni formative e i datori di lavoro nelle varie fasi di attivazione dell'apprendistato di I livello.

Durante l'emergenza da Covid-19, non sono mancate iniziative volte a tutelare gli apprendisti, nel loro duplice status di lavoratori e studenti. Gli apprendisti assunti con contratto professionalizzante hanno potuto beneficiare del trattamento di integrazione salariale ordinario (CIGO), mentre ne sono rimasti esclusi gli apprendisti di I e III livello. Sul versante formativo, dopo una prima fase di interruzione totale delle attività, le amministrazioni territoriali hanno adottato decreti per consentire l'attività formativa in modalità a distanza, derogando anche alle disposizioni precedenti.

Tuttavia, rimane la necessità di elevare la consapevolezza sulle potenzialità dell'apprendistato tra i diversi stakeholder a livello locale e tra i giovani, le famiglie e il mondo delle imprese. Andrebbe, in tal senso, potenziata l'attività di informazione e sensibilizzazione per favorire la conoscenza di questa forma contrattuale e la sua diffusione. Importante appare anche la promozione di reti territoriali per irrobustire quei percorsi in esercizio di apprendistato del II e III ciclo del sistema educativo (IFTS e ITS), al fine di rafforzare la filiera lunga del sistema di istruzione e formazione attraverso la costruzione di un'offerta formativa più completa che consenta il passaggio all'istruzione terziaria.

L'attuazione dell'apprendistato di I e III livello è di fatto piuttosto complessa, richiedendo un forte impegno di risorse umane e finanziarie. Le istituzioni formative sono state chiamate a rivestire un nuovo ruolo, che le vede soggetti centrali e principali dell'intero processo di attuazione dell'apprendistato formativo; tuttavia, gli obblighi e gli oneri in capo ai soggetti attuatori non sono stati sufficientemente bilanciati con azioni di supporto tecnico-metodologico e con misure specifiche di sostegno economico, atte a favorirne i compiti. Nel momento in cui il Paese deve affrontare i primi effetti di una crisi economica senza precedenti a causa della pandemia da Covid-19, occorre cogliere pienamente l'opportunità di superare le criticità e indirizzare le policy finalizzate all'innalzamento del livello educativo e dell'occupabilità dei giovani verso un consistente ricorso al contratto di apprendistato, quale strategia prioritaria per contenere la disoccupazione. Ancor di più, il contratto di apprendistato professionalizzante può rappresentare uno strumento strategico per lo sviluppo di nuove competenze (upskilling) o l'apprendimento di nuove abilità (reskilling) per i lavoratori – anche adulti - che a causa della pandemia sono usciti o usciranno dal mercato del lavoro. Le nuove policy dovranno mirare a promuovere un effettivo e più ampio ricorso al contratto di apprendistato, a garantire una più ampia coerenza sistemica attraverso il superamento del divario territoriale in materia di occupazione e formazione e a promuovere una capillare cultura di impresa, fondamentale per lo sviluppo economico e produttivo del Paese.