

*Il nuovo apprendistato: bilancio e prospettive*

**Il monitoraggio dell'apprendistato: risultati e problemi aperti**

*Pier Antonio Varesi*

*Sommario:* 1. Le finalità della riforma. – 2. I risultati. – 3. I limiti principali. – 4. Verso un modello cooperativo di regolazione dell'apprendistato. – 5. I punti di una possibile intesa.

**1.** La lettura del Rapporto ci costringe a confrontarci con il disegno complessivo della riforma, sia con le innovazioni un po' grezze ed un po' timide della legge n. 196/1997, sia con quelle più esplicite ed organiche del decreto legislativo n. 276/2003.

Un disegno che il legislatore italiano ha elaborato anche a seguito di sollecitazioni esterne (si pensi al documento dell'Unione europea del 1997 sulla necessità di promuovere la diffusione dell'apprendistato ed alla legge francese del 1994 sull'apprendistato "alto", che ha rappresentato senza dubbio un importante punto di riferimento); esso però è il frutto di elaborazioni autonome e principalmente della volontà di abbandonare lo schema di politica del lavoro giovanile perseguito dal nostro Paese nei 25 anni precedenti, schema basato essenzialmente sulla concessione di sgravi contributivi. Si ricorderà infatti che, a partire dal 1972, vennero abbandonate le attività formative extra-aziendali connesse all'apprendistato e che il contratto di formazione e lavoro, specie nelle versioni adottate a partire dal 1983, risultò, come ha riconosciuto la Corte costituzionale, un istituto a prevalente finalità occupazionale (C. Cost. 25 maggio 1987, n. 191). La novità della riforma è dunque rinvenibile nel tentativo di dotare il Paese di un istituto capace di facilitare la transizione dal sistema formativo all'occupazione, non solo mediante incentivi ma soprattutto coniugando percorsi di formazione con l'attività lavorativa. Si noti che i nuovi provvedimenti sono volti a sostenere la transizione di (quasi) tutti i giovani: da quelli più "deboli" (in obbligo formativo/DDIF), a quelli che necessitano solo di colmare le lacune di un apprendimento esclusivamente teorico, a quelli, infine, che aspirano ad una formazione "alta", pur lavorando.

Ne è emerso un "nuovo apprendistato" ricco di sfaccettature: con un altissimo valore *sul piano sociale* (si pensi al sostegno ai giovani in DDIF), assai interessante *sul piano economico* (mi riferisco alla promozione della competitività delle imprese mediante la presenza di manodopera adeguatamente qualificata), con grandi potenzialità di innovazione anche *sul fronte del sistema formativo* (esso

---

\* *Professore ordinario di diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza.*

offre infatti una preziosa opportunità per ripensare l'offerta formativa – quella della formazione professionale, della scuola e dell'università – in relazione ai fabbisogni espressi dal sistema delle imprese, in quanto obbliga le istituzioni formative e le imprese a dialogare).

2. Il Rapporto, a poco più di dieci anni dall'avvio della riforma ed a poco più di cinque dal decreto legislativo n. 276/2003, illustra che ne è di questo cammino, sollecita alcune riflessioni e stimola ad indicare proposte. Mi soffermerò in primo luogo sugli esiti.

Dalla lettura del rapporto si possono intravedere primi segnali di consolidamento del “nuovo apprendistato” relativi ad almeno tre elementi.

– Lo sviluppo quantitativo dell'istituto.

Il Rapporto di monitoraggio segnala che nel 2008 il numero di giovani che hanno lavorato con questo tipo di contratto è stato di poco superiore alle 640.000 unità, con un incremento, nel decennio 1998-2008, di circa l'87%: nel periodo considerato, infatti, gli apprendisti sono passati da 340.000 a 640.000. Il dato va però valutato con prudenza. Si deve tenere conto, infatti, che nel frattempo, a seguito della nota sentenza della Corte di Giustizia europea del 7 marzo 2002, è venuto meno il contratto di formazione e lavoro (che nel solo anno 1998 favorì l'ingresso nel mercato del lavoro di circa 250.000 giovani). Ne risulta che il volume medio annuo dei giovani sostenuti complessivamente dai contratti di lavoro con finalità formative è rimasto sostanzialmente inalterato nel decennio, assestandosi stabilmente nel tempo attorno alle seicentomila unità. Si noti, inoltre, che questo dato (circa 600.000 giovani all'anno occupati con contratti di lavoro con finalità formative) rivela semmai un lieve affievolimento del peso degli occupati con contratti che abbinano formazione e lavoro sul totale degli occupati alle dipendenze, scesi dal 4% circa al 3,65% in ragione del consistente aumento dell'occupazione dipendente intervenuto nel frattempo (da circa 14.500.000 a circa 17.500.000) <sup>(1)</sup>. In sintesi: la diffusione raggiunta dal “nuovo apprendistato” va valutata in modo positivo principalmente perché ci ha consentito di colmare la lacuna derivante dalla forzata “eutanasia” del contratto di formazione e lavoro, più che per l'autonoma capacità di espansione.

– Il graduale affermarsi del decreto legislativo n. 276/2003.

Da registrare anche il pur lento affermarsi della disciplina più recente: nel 2008 si ha, per la prima volta, il sorpasso degli apprendisti occupati con contratto disciplinato dal decreto legislativo n. 276/2003 rispetto agli apprendisti con contratto disciplinato dalla legge n. 196/1997. È il segnale che le debolezze del nuovo quadro normativo stanno per essere superate e che l'istituto ricomincia ad essere considerato appetibile dai datori di lavoro anche nella versione offerta dal decreto legislativo n. 276/2003.

– La continuità di attenzione espressa da tutti i soggetti istituzionali e sociali coinvolti.

È bene infine segnalare che le difficoltà di implementazione della riforma non hanno interrotto il faticoso cammino nella definizione della disciplina: la riforma

---

<sup>(1)</sup> Cfr. ISTAT, *Indagini trimestrali sulle forze di lavoro*.

dell'apprendistato ha richiesto sino ad ora dieci leggi statali <sup>(2)</sup>, una quindicina di leggi regionali, decine e decine di contratti collettivi, sei sentenze della Corte costituzionale <sup>(3)</sup>. Un'impressionante mobilitazione che, pur non trovando conforto nei risultati, testimonia dell'interesse per il tema, evidentemente considerato meritevole di attenzione. A far da contrappeso a questo elemento positivo vi è l'exasperante lentezza con cui le Regioni, salvo poche eccezioni, hanno disciplinato i profili formativi dell'apprendistato ed il rischio (assai fondato) che alcuni Consigli regionali chiudano nel 2010 il quinquennio di legislatura senza aver approvato la legge relativa.

**3.** Se l'obiettivo dichiarato della riforma è da rinvenirsi nella valorizzazione delle finalità formative dell'istituto, il principale limite che emerge dal consuntivo in esame è dato dalla gravissima debolezza dell'offerta formativa. Dal Rapporto apprendiamo infatti che, dopo un decennio di tentativi, nel 2007 solo il 20,7% degli apprendisti ha usufruito di un percorso di formazione offerto dalle Regioni.

Non essendo stati approntati sistemi di monitoraggio dell'offerta di formazione realizzata direttamente dalle imprese, non è possibile valutare la consistenza di questo secondo tipo di formazione. Per altro è ragionevole ritenere che alla maggior parte del restante 80% di apprendisti sia stato offerto unicamente l'addestramento mediante affiancamento. Infatti, nel tuttora vitalissimo regime disciplinato dalla legge n. 196/1997, sul datore di lavoro non destinatario dell'offerta formativa pubblica non grava altro onere che quello dell'addestramento "on the job".

Questo quadro, già poco esaltante, necessita inoltre di un'analisi differenziata in relazione ai tre tipi di apprendistato previsti dal decreto legislativo n. 276/2003.

L'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, in mancanza della prescritta intesa sui profili formativi tra Regioni, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero della istruzione, università e ricerca, non ha avuto fino ad ora concreta attuazione. È da ritenere pertanto che i circa 50.000 giovani apprendisti di minore età (tra i 16 ed i 18 anni) censiti dall'Inps per gli anni 2007 e 2008 siano stati assunti nel rispetto dell'articolo 16 della legge n. 196/1997 e siano tenuti alla frequenza dei percorsi aggiuntivi (consistenti in ulteriori 120 ore annue, per un totale di 240 ore annue) previsti dall'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 12 luglio 2000, n. 257. Purtroppo, va segnalato che, negli anni 2006 e 2007, solo il 20% degli apprendisti minorenni ha

---

<sup>(2)</sup> Nell'infinita sequenza di provvedimenti legislativi ricordo l'art. 16 della l. 24 giugno 1997, n. 196, l'art. 2, comma 1 del d.l. n. 214/1999 convertito in l. n. 263/1999, l'art. 68, l. n. 144/1999, l'art. 5 del d.P.R. n. 257/2000, gli artt. 47-53 del d.lgs. n. 276/2003, l'art. 13, comma 13-bis del d. l. n. 35/2005 convertito in l. n. 80/2005, l'art. 1, commi 30 e 33 della l. n. 247/2007 ed il recente art. 23 del d.l. n. 112/2008 convertito in l. n. 133/2008.

Per quanto riguarda la protezione degli apprendisti in caso di malattia o disoccupazione v., rispettivamente, il comma 773, ultimo periodo, dell'art. 1 della l. n. 296/2006 e l'art. 19 del d.l. n. 185/2008 convertito in l. n. 2/2009 ed in particolare il comma 1 lett. c.

Le agevolazioni contributive concesse ai datori di lavoro che assumono apprendisti sono state ridisciplinate dal comma 773 della l. n. 296/2006.

<sup>(3)</sup> Tra le pronunce delle Corti costituzionali v. in particolare le seguenti sentenze: C. Cost. 28 gennaio 2005, n. 50, C. Cost. 13 gennaio 2005, n. 51, C. Cost. 7 dicembre 2006, n. 406, C. Cost. 19 dicembre 2006, n. 425, C. Cost. 2 febbraio 2007, n. 21; C. Cost. 6 febbraio 2007, n. 24.

potuto usufruire dell'offerta formativa da parte delle Regioni e sono state solo sei le Regioni che hanno predisposto percorsi completi di 240 ore annue. L'istituto manifesta dunque evidenti difficoltà ad assicurare formazione anche all'area socialmente più debole, deludendo chi attendeva dall'apprendistato un apporto significativo alla realizzazione del "diritto dovere di istruzione e formazione".

L'apprendistato "alto" è stato al centro di sperimentazioni, in parte promosse autonomamente a livello territoriale (v. Trento) ed in parte sostenute dal Ministero del lavoro. Nel complesso tali esperienze risultano piuttosto limitate sul piano quantitativo (sono stati coinvolti circa mille apprendisti) <sup>(4)</sup> e ben lontane dall'ambizioso modello francese a cui si ispirava l'articolo 50 del decreto legislativo n. 276/2003 (basti pensare che lo Stato francese prevede per il 2010 ben 100.000 giovani in apprendistato "alto"). Inoltre, con un evidente "ridimensionamento" degli obiettivi, siamo passati dall'apprendistato per la laurea all'apprendistato per il master, con tutto quello che ciò significa in termini di rinuncia a strutturare corposi percorsi universitari, alternativi a quelli tradizionali, al fine di aprire l'Università ad una fascia più ampia di popolazione giovanile.

L'apprendistato professionalizzante, quello su cui si è concentrata l'attenzione degli utenti, delle parti sociali e del legislatore regionale, è risultato fortemente penalizzato, oltre che dai citati ritardi delle Regioni <sup>(5)</sup>, dall'inestricabile intreccio tra competenze dello Stato (in parte rinviate alla contrattazione collettiva) e competenze delle Regioni. Ne sono derivati sia aspri conflitti (con conseguenti interventi della Corte costituzionale, chiamata più volte a dirimere le controversie riguardanti sia il decreto legislativo n. 276/2003, sia le leggi regionali attuative) <sup>(6)</sup>, sia difficoltà nella identificazione del ruolo delle parti sociali.

Anche il più recente intervento (articolo 23 del d.l. n. 112/2008 convertito in l. n. 133/2008), volto a definire un nuovo canale di formazione affidato alle parti sociali e parallelo al sistema formativo regionale, pur aggiungendo l'elemento, in sé positivo, della concorrenza tra canali, ha ulteriormente acuito il conflitto tra Stato e Regioni. Ne è prova la questione di legittimità costituzionale sollevata da alcune Regioni in merito alla norma sopra citata. La soluzione "muscolare" non mi sembra quella preferibile e, soprattutto, non mi sembra quella suggerita dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 50 e n. 51 del 2005. Ricordo, infatti, che la disciplina della formazione professionale degli apprendisti, secondo questa pronuncia, va ricondotta all'intreccio di competenze tra materie diverse; ciò determina una "concorrenza di competenze" che non consente la risoluzione dei problemi sollevati "sulla base di rigidi criteri interpretativi". Ne consegue che, «se è vero che la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nella materia ordinamento civile, e che spetta invece alle Regioni ed alle Province autonome disciplinare quella pubblica», non è meno vero che nella disciplina della formazione in apprendistato "né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto. Occorre perciò tenere conto di tali interferenze».

<sup>(4)</sup> MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, ISFOL, *Apprendistato: un sistema plurale, X Rapporto di monitoraggio apprendistato*, cit., 9.

<sup>(5)</sup> Solo nel 2005 le Regioni hanno cominciato ad approvare leggi in materia. Al 31 dicembre 2008 alcune Regioni non avevano ancora completato la disciplina dei profili formativi dell'apprendistato.

<sup>(6)</sup> Si veda nota 3.

Nel caso, come quello in esame, in cui l'intervento legislativo dello Stato viene ad incidere su «plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate» la soluzione ravvisata dalla Corte è quella di prevedere strumenti idonei a garantire una «leale collaborazione» con le Regioni. La dottrina più avvertita ha colto in queste parole il tentativo della Corte di individuare strumenti di flessibilizzazione del riparto di competenze, aiutando Stato e Regioni (con un'attività quasi di tipo consulenziale) a passare da un modello di regionalismo "duale e conflittuale" ad uno di tipo cooperativo <sup>(7)</sup>. Visto che la riforma del Titolo V della Costituzione ha già innescato moltissimi conflitti, l'appello della Corte costituzionale non andrebbe disatteso, accentuando ulteriormente la tendenza in atto.

4. Le difficoltà sopra indicate non sono in grado di oscurare le (potenziali) virtù dell'apprendistato: alle aziende offre il vantaggio di poter coniugare una puntuale formazione dei giovani rispetto alle professionalità richieste con notevoli elementi di flessibilità (recesso libero al termine del rapporto) e di convenienza (consistenti sgravi contributivi e salario di ingresso); al giovane lavoratore può rendere disponibile un percorso (almeno) di qualificazione unito alla retribuzione (pur di ingresso) ed alle relative coperture previdenziali (riguardanti il versante pensionistico, la tutela in caso di malattia ed ora, seppur temporaneamente, anche la protezione in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione) <sup>(8)</sup>.

Vi sono insomma buone ragioni per non rassegnarsi al declino dell'istituto e per tentare di superare l'attuale condizione di stallo.

A questo fine, il primo nodo da affrontare è l'intricata ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. In proposito è ragionevole ritenere che, a Costituzione invariata, il defatigante conflitto istituzionale possa essere superato solo mediante il raggiungimento di un'intesa tra tutti i soggetti interessati e fatta propria dalla Conferenza Stato-Regioni (in modo da impegnare formalmente tutte le istituzioni coinvolte). Nella definizione dell'intesa dovrebbero essere coinvolte anche le parti sociali, per il ruolo relevantissimo che la contrattazione collettiva ha avuto in passato e dovrebbe avere in futuro e per superare, con il più ampio consenso, le difficoltà insorte nel rapporto con le Regioni. Servirebbe dunque un classico accordo di concertazione, secondo il modello ampiamente sperimentato nei decenni precedenti (si vedano gli accordi dal 1993 in avanti) con un'unica novità: la partecipazione delle Regioni.

5. Riterrei importante fondare l'accordo su tre punti fondamentali:

- la formazione;
- la modulazione degli sgravi contributivi;
- la ripartizione dei costi.

*La formazione in apprendistato professionalizzante: andare oltre l'addestramento.*

Occorre verificare se è condivisa l'idea che l'apprendistato non è solo un contratto di lavoro (incentivato) ma anche un canale di formazione che rientra a pieno titolo nel nostro sistema formativo (affermazione per altro già presente nella c.d.

<sup>(7)</sup> F. CARINCI, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in *ADL*, 2006, 1518.

<sup>(8)</sup> Cfr. le norme citate alla nota 2.

riforma Moratti). Ciò ha delle conseguenze per tutti i contratti di apprendistato ma assume rilievo specifico nel caso del contratto di apprendistato professionalizzante. Questa impostazione comporta infatti l'inidoneità (nell'assolvimento degli obblighi formativi) del mero addestramento mediante affiancamento ad opera di personale esperto. Ne consegue che la formazione deve essere effettivamente erogata e deve trattarsi di formazione "formale" (nell'accezione europea del termine) e cioè realizzata sulla base di un progetto (che identifica obiettivi formativi, contenuti, tempi di realizzazione, forme di tutorato), con esiti verificabili e certificabili ed erogata da figure professionali competenti.

In proposito è opportuno chiarire che "formazione formale" non corrisponde a formazione "esterna all'azienda" (contrapposta a formazione "interna"), né a formazione erogata necessariamente dalla Pubblica Amministrazione (contrapposta a formazione in capo al datore di lavoro). Può ben essere considerata idonea all'assolvimento dell'obbligo anche la formazione svolta in azienda su iniziativa del datore di lavoro e con oneri a carico dello stesso datore. Ciò che conta è che, qualunque sia il soggetto erogatore o il luogo di svolgimento, si tratti di un processo di "formazione formale", cioè corrispondente ai requisiti sopra indicati, e non il semplice addestramento per affiancamento (che ci riporterebbe indietro nel tempo, a modelli di trasmissione delle competenze addirittura più grezzi di quelli previsti dalla legge del 1955).

È su questa base che può svilupparsi una competizione virtuosa tra la "formazione esclusivamente aziendale" programmata dall'impresa (*ex* articolo 49, comma 5-*ter*) e quella offerta dalle Regioni (*ex* articolo 49, comma 5).

#### *La modulazione degli sgravi fiscali.*

Gli sgravi contributivi connessi al contratto di apprendistato rappresentano il principale incentivo offerto ai datori di lavoro. Per valorizzarne le finalità formative potrebbe essere utile modulare tali incentivi in rapporto al numero di ore di formazione formale svolte e documentate (con la fissazione di uno sgravio minimo e di un tetto massimo di benefici).

I vantaggi economici sarebbero dunque rapportati alla consistenza del percorso formativo, premiando l'impegno formativo dell'impresa.

#### *La ripartizione dei costi.*

L'inefficacia dei modelli normativi fino ad ora sperimentati deriva anche dalla sottovalutazione degli aspetti economici ed organizzativi riguardanti l'offerta pubblica di formazione.

Molte sono le ragioni che hanno concorso a determinare questo risultato negativo: certamente i ritardi delle Regioni nel legiferare in materia ed i conflitti istituzionali segnalati in precedenza hanno inciso in misura significativa; tra le cause va però richiamata anche la insufficiente ampiezza dell'offerta formativa predisposta dalla pubblica amministrazione. Occorre invece aiutare le imprese, soprattutto quelle di piccole dimensioni, ad assolvere agli obblighi formativi potenziando l'offerta della Pubblica Amministrazione. Sarà poi il datore di lavoro a scegliere se erogare direttamente la formazione formale (a fronte del riconoscimento della "capacità formativa" dell'azienda) o avvalersi delle opportunità messe a sua disposizione dalla pubblica amministrazione. È necessario dunque potenziare l'offerta formativa delle Regioni e delle Province, incrementando consistentemente le risorse finanziarie a sostegno dei cataloghi di proposte formative.

Un incremento delle risorse statali va dunque previsto; la questione deve però essere affrontata anche pensando ad una equilibrata ripartizione degli oneri tra tutti i soggetti interessati.

Oltre a risorse aggiuntive delle Regioni, possono essere chiamate in causa anche le parti sociali che potrebbero destinare una parte dei contributi confluiti nei Fondi interprofessionali, a sostegno di attività formative per apprendisti. Qualora necessario, si potrebbe pensare anche ad un ritocco del contributo versato dalle imprese a sostegno della formazione professionale (attualmente pari allo 0,30% delle retribuzioni), per far fronte alle nuove esigenze. Ricordo per altro che l'innalzamento di tale contributo è stato a suo tempo previsto dall'accordo di concertazione del 1998 e poi lasciato cadere nel vuoto.

Non va infine sottovalutato che nei Paesi europei in cui la formazione in apprendistato è più corposa (fino ad arrivare a punte tra le 600 e le 800 ore annue) la retribuzione degli apprendisti parte da livelli più bassi di quelli fissati in Italia. Anche gli apprendisti possono dunque concorrere, in misura definita dalla contrattazione collettiva, alla equilibrata ripartizione dei costi.

Se si intendono promuovere percorsi formativi con i caratteri dell'effettività e della consistenza, sarebbe dunque opportuno superare il vincolo, posto dall'articolo 53 del decreto legislativo n. 276/2003, dell'inquadramento dell'apprendista in una posizione «non inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori che svolgano mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto». È una disposizione che si ispira alla vecchia disciplina del contratto di formazione e lavoro e che sembra dare per scontata l'assenza di formazione formale (e così purtroppo è attualmente nella gran parte di casi). Essa non potrebbe più trovare giustificazione in un nuovo contesto di apprendistato rivitalizzato e capace di assicurare ai lavoratori percorsi formativi di qualità e di durata adeguata.

**Il monitoraggio dell'apprendistato: risultati e problemi aperti – Riassunto.** *L'A. ripercorre i dati principali del X Rapporto Isfol, proponendo un'analisi differenziata in relazione ai tre tipi di apprendistato previsti dal d.lgs. n. 276/2003. Da questo studio emerge un "nuovo apprendistato" di cui l'A. evidenzia il valore sul piano sociale, economico e formativo, sebbene tali potenzialità rimangano per gran parte sulla carta, con forti disomogeneità fra le tre tipologie di apprendistato. Per superare gli ostacoli che hanno portato a tali lacune, l'A. propone un accordo di concertazione che coinvolga la partecipazione delle Regioni e si fondi su tre punti fondamentali: la formazione, la modulazione degli sgravi contributivi e la ripartizione dei costi. L'analisi si conclude con l'esortazione alla corretta applicazione della normativa sull'apprendistato, un istituto da rilanciare come occasione per promuovere percorsi formativi di qualità.*

**Monitoring apprenticeship: Outcomes and unresolved issues (Article in Italian) – Summary.** *The paper examines major outcomes of the tenth Monitoring Report by Isfol, proposing an analysis of the differences between three apprenticeship programs laid down by Legislative Decree No. 276/2003. The study points out the implementation of a "new apprenticeship", highlighting its value in social, educational, and formative terms, even though, due to the above-mentioned differences, these potentials are not fully implemented at a practical level. The paper also puts forward a concertation agreement involving the Regions, focusing on three main points: education, contribution relief, and the allocation of costs. In conclusion, the paper urges social actors to*

*implement apprenticeship regulations properly, with the aim of promoting advanced vocational education and training.*