
La riforma dell'apprendistato

SANDRA
D'AGOSTINO*

1. INTRODUZIONE

Come preannunciato dalla legge 30/03, nei termini previsti dalla delega, è stato emanato il decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2003, che rinnova lo strumento dell'apprendistato. La riforma dell'apprendistato si inserisce in un più ampio e articolato provvedimento che modifica in maniera sostanziale gli strumenti di accesso al lavoro, modificandone alcuni (lavoro a tempo parziale oltre che apprendistato), sostituendone altri (contratto di formazione-lavoro, collaborazioni coordinate e continuative), introducendone altri ancora (*job sharing*, somministrazione di manodopera, ecc.). Si tratta di un provvedimento che, nelle intenzioni del Governo, è finalizzato a realizzare quella flessibilità del mercato del lavoro necessaria per migliorare la *performance* del sistema produttivo italiano.

In questo provvedimento, come anticipato dalla legge 30, trova spazio anche una modifica dell'apprendistato e in generale delle misure di

L'articolo presenta una riflessione su quanto il DL 276 del 10 settembre 2003 stabilisce relativamente all'apprendistato, in continuità e a modifica di quanto fissato dalla legge 196/97. In particolare mette in evidenza i tre tipi di apprendistato previsti con le peculiarità e le criticità della formazione svolta in essi.

* Ricercatrice ISFOL

alternanza¹, realizzata con l'obiettivo in primo luogo di dare attuazione a quella parte della legge 196/97 che indicava la necessità di "armonizzare" i due strumenti di lavoro a causa mista, per evitare le sovrapposizioni e quindi la concorrenza fra i due strumenti, oltre che per recepire le indicazioni della Commissione Europea sui CFL. Ma una revisione dello strumento dell'apprendistato come disegnato dalla legge 196/97 era anche auspicata, dopo che l'avvio del sistema di formazione esterna in molti territori aveva evidenziato le principali criticità e fatto maturare al sistema una nuova consapevolezza sulle modalità di realizzazione di un'efficace alternanza tra istituzione formativa e impresa.

La legge di delega n. 30/03 aveva indicato le direttrici per il rinnovamento dello strumento nella valorizzazione del ruolo formativo dell'azienda e nell'inserimento dell'apprendistato in una prospettiva di formazione superiore. Inoltre, la legge 30 individuava una serie di "contenuti" rinviati al successivo decreto per una specificazione: meccanismi di monitoraggio e valutazione dei risultati; orientamenti, linee-guida e codici di comportamento sui contenuti della formazione. A partire da queste indicazioni, il decreto legislativo 276 ridefinisce il contratto di apprendistato, tenendo anche conto del nuovo quadro costituzionale. Pertanto, vengono indicati solo i principi generali che regolano il contratto di apprendistato, mentre tutta la regolamentazione della parte formativa è rinviata alle Regioni.

2. LE DISPOSIZIONI GENERALI DI RINNOVAMENTO

Prima di entrare nel merito dell'illustrazione del nuovo dispositivo di apprendistato definito dal d.lgs. 276, occorre chiarire che, a differenza di quanto fatto in precedenza dalla legge Treu, che si inseriva in un quadro definito dalla legge del 1955 apportando alcune modifiche, il nuovo testo normativo ha una portata riformatrice decisamente più ampia. Per tenere conto della nuova ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni definita dalla modifica del Titolo V del testo costituzionale, il decreto sostanzialmente ridefinisce *in toto* lo strumento, almeno per la parte che attiene alla competenza dello Stato. Per cui si definiscono le modalità per la stipula del contratto, nuovi limiti di età per l'assunzione, limiti di durata del contratto, limiti numerici per l'assunzione e così via: si deve ritenere che questa parte entri immediatamente in vigore, mentre l'operatività di tutti gli aspetti relativi alla formazione è rinviata alla regolamentazione delle Regioni e Province Autonome. Pertanto, la riforma del decreto legislativo entrerà in vigore con tempi differenziati:

- alcune norme, di portata più generale, sono immediatamente operative;
- in alcuni commi si rinvia espressamente a successivi decreti che il Ministero del lavoro dovrà emanare (ad esempio nel caso del riconoscimento

¹ Contratti di formazione e lavoro e tirocini.

- dei crediti per l'inserimento in altri percorsi o per le verifiche dell'effettivo svolgimento della formazione);
- la parte che riguarda la formazione in apprendistato, svolta sia all'interno dell'azienda che fuori è rinviata a successiva definizione ad opera delle Regioni, e fino ad allora continuano ad applicarsi le norme che fanno riferimento alla legge 196/97.

In realtà, uno degli aspetti da chiarire della nuova riforma è cosa possa ritenersi ancora valido della normativa precedente: posto che alcuni articoli della legge 25/55 vengono espressamente abrogati mentre altri sono richiamati come ancora validi, almeno in via transitoria, non sempre è possibile dire se le altre parti delle norme precedenti siano ancora cogenti.

Si è già detto della portata ampia del processo riformatore ed un ulteriore elemento a conferma di tale valutazione viene dall'analisi del provvedimento nel suo complesso. L'apprendistato rimane l'unico contratto per l'inserimento dei giovani per il quale vengono concesse agevolazioni ontributive a tutte le imprese e tali agevolazioni sono giustificate solo dalla finalità formativa; nei contratti di inserimento (che sostituiscono il precedente CFL) le agevolazioni economiche sono concesse solo per le utenze deboli. Infatti, molti commentatori hanno scritto che l'apprendistato disegnato dal decreto 276 è l'unico erede di entrambe le tipologie precedenti a causa mista.

Forse anche per queste ragioni il numero massimo di apprendisti che un'impresa può avere contemporaneamente è stato elevato fino al 100% delle maestranze disponibili: un apprendista per ogni dipendente qualificato o specializzato.

3. I TRE APPRENDISTATI

La novità più significativa della riforma riguarda la definizione di una pluralità di "apprendistati", differenziati per finalità, utenza, durata, ruolo della formazione. Infatti, il decreto distingue fra apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere alla formazione, apprendistato professionalizzante e apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

Una distinzione di questo tipo viene incontro alle richieste del sistema; infatti, l'azione di monitoraggio sulle iniziative in corso sul territorio aveva evidenziato la presenza di almeno tre tipologie di utenza portatrici di bisogni, propri e dell'azienda, differenziati: giovani minori che assolvono l'obbligo formativo; apprendisti con 18 anni e più, per i quali l'apprendistato è solo uno strumento di inserimento al lavoro; apprendisti con 18 anni e più, spesso diplomati, per i quali l'apprendistato è un'esperienza di forte crescita personale e professionale, dal momento che l'azienda che ha bisogno di formarsi professionalità di qualificazione medio-alta. Significativamente, un convegno organizzato dalla Provincia di Trento insieme con l'ISFOL nello scorso aprile a Rovereto portava il titolo "Verso un apprendistato al plurale",

a conferma dell'esigenza condivisa nel sistema di differenziare le forme e gli strumenti di alternanza lavorativa.

La riforma fa proprie tali istanze, e disegna le tre tipologie di contratto.

A) Apprendistato professionalizzante

È la tipologia di contratto più vicina all'apprendistato precedentemente in vigore. Infatti, il contratto ha l'obiettivo di far conseguire una qualifica attraverso una formazione che si svolge all'interno ed all'esterno dell'impresa. Possono essere assunti con questo contratto i giovani fino a 29 anni e la durata dei contratti va da un minimo di due anni ad un massimo di sei secondo quanto stabilito dai contratti collettivi. Quindi, sia i limiti di età per l'accesso vengono elevati, sia la durata dei contratti si allunga: due modifiche che sembrano andare nel senso di un incentivo alla diffusione dello strumento.

La formazione, che può essere interna o esterna all'azienda, ha una durata minima di 120 ore, ed è regolamentata dalle Regioni e Province Autonome d'intesa con le parti sociali.

B) Apprendistato per l'espletamento del diritto dovere all'istruzione e formazione, detto anche «apprendistato formativo»

Nell'ambito del nuovo diritto alla formazione per almeno 12 anni definito dalla legge 53/03, l'apprendistato continua ad avere un ruolo ed anzi, in prospettiva, rimarrà l'unica possibilità di lavoro per i giovani minori di 18 anni. Il contratto di apprendistato formativo si rivolge, infatti, ai giovani dai quindici ai diciassette anni ed ha una durata massima di tre anni. Obiettivo del contratto è acquisire una qualifica che, oltre ad essere riconosciuta ai fini contrattuali per l'inquadramento, ha valore anche di titolo formativo perché definita in raccordo con gli standard di qualifica stabiliti dalla legge 53/03.

La durata della formazione, anche in questo caso interna o esterna all'azienda, deve essere definita in maniera "congrua" per il raggiungimento degli standard della legge Moratti. La regolamentazione è affidata alle Regioni e Province Autonome, d'intesa con i Ministeri del lavoro e dell'Istruzione, sentite le parti sociali.

C) Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione

È la tipologia maggiormente innovativa per il sistema italiano, che recepisce le istanze derivanti dall'elevamento dei limiti di età per l'assunzione già con la legge 196/97 che avevano sollevato un problema di individuare adeguate risposte formative per quei giovani già qualificati o diplomati, che l'impresa assume per avviarli a ricoprire ruoli medio-alti. Per questi giovani, la formazione in apprendistato ha un senso solo se è di alta specializzazione, anche attraverso il conseguimento di titoli del sistema di istruzione o universitari.

Il decreto lascia spazio alle intese locali, costruite sulla base di specifici

progetti definiti con le parti sociali e le istituzioni educative coinvolte, di disegnare percorsi, finalità, utenze e quindi durata e obiettivi della formazione. Sono quindi possibili percorsi per l'acquisizione di una laurea, come nel caso della sperimentazione già avviata dalla Provincia Autonoma di Trento nel 2002-03: 28 giovani, assunti da aziende informatiche con contratto di apprendistato, partecipano ad un percorso che prevede una formazione esterna di 800 ore, 600 utilizzate per frequentare le lezioni presso l'università e le altre di *tutoring*; al termine dei quattro anni i giovani potranno discutere la tesi e conseguire una laurea in informatica, grazie anche al riconoscimento dell'esperienza realizzata sul lavoro, con il supporto di un tutor e sulla base di un progetto specifico concordato con l'università, che dà un credito di 7 esami su trenta. Ma la possibilità di utilizzare l'apprendistato al fine di conseguire un titolo universitario di primo livello non è l'unica percorribile: si tenta di introdurre in Italia quel dispositivo che sta funzionando benissimo in Francia, che consente di conseguire tutti i titoli rilasciati dal sistema educativo anche attraverso percorsi di apprendistato.

4. LA FORMAZIONE NEI TRE APPRENDISTATI

Si è già detto che la legge 30/03 dava come precisa indicazione per l'emaneazione del successivo decreto legislativo la valorizzazione del ruolo formativo dell'azienda. Ciò viene fatto principalmente indicando che la quota minima di formazione obbligatoriamente presente nel contratto di apprendistato e regolamentata per legge può essere realizzata all'interno o all'esterno dell'azienda, con alcune differenziazioni per le diverse tipologie.

Per l'apprendistato formativo tutto il disegno del decreto mira a realizzare un forte raccordo con la riforma del sistema educativo definita dalla legge 53/03: si richiamano più volte gli standard minimi, anche come parametro per la determinazione di un volume congruo di formazione interna o esterna. Se gli standard di riferimento sono quelli del sistema di istruzione e formazione (come sembra essere) è difficile che il volume della formazione effettivamente realizzata al di fuori dell'azienda scenda al di sotto delle attuali 240 ore, anche se le prime ipotesi inserite nelle bozze del decreto legislativo stesso, che parlavano di 1200-1800 ore complessive sui tre anni, sono state abbandonate a favore dell'attuale formulazione del testo. Inoltre, si consideri che la regolamentazione degli aspetti formativi in questa tipologia è rimessa ai soli attori istituzionali.

Piuttosto il problema per questi giovani sembra essere quello di assicurare un reale godimento del diritto alla formazione: se infatti i dati sull'occupazione in apprendistato dei giovani minori sembrano in ripresa, con un aumento dal 12,5% del 2001 al 13,1% del totale dell'occupazione in apprendistato nel 2002, l'offerta formativa regionale è ancora molto limitata, e comunque avviata solo nelle aree del Nord. In molte Regioni del Sud i numeri davvero esigui di apprendisti minori non hanno consentito finora di avviare una programmazione di interventi formativi.

Nel caso dell'apprendistato per l'alta formazione, è evidente che le intese locali che definiranno i progetti specifici, e quindi gli obiettivi da conseguire e l'utenza di riferimento, dovranno determinare in modo congruo anche la durata della formazione esterna ed interna all'azienda, visto che anche le competenze maturate sul lavoro possono costituire un credito per il conseguimento di titoli rilasciati al termine di percorsi formali, come è il caso della sperimentazione in corso nella Provincia di Trento.

Nella definizione dell'apprendistato professionalizzante non sono molto chiari gli obiettivi del Governo in relazione alla formazione. Fra le innovazioni introdotte, alcune sembrano andare nel senso di un indebolimento del ruolo formativo dello strumento: la durata è elevata a sei anni; la previsione del limite minimo di formazione previsto dalla legge, pari a 120 ore medie annue, riguarda sia la formazione interna che esterna all'azienda. Tuttavia, altri elementi vanno esattamente in senso contrario: il limite minimo previsto dalla legge deve essere riconfermato dalle regolamentazioni regionali e quindi potrebbe anche essere ampliato; al contrario che nella legge Treu, la facoltà di determinare l'impegno formativo non è di competenza esclusiva della contrattazione collettiva, ma rinviata all'intesa fra soggetti sociali e soggetti istituzionali; si specifica che la qualifica viene attribuita sulla base di una valutazione degli esiti della formazione interna ed esterna.

In ogni caso la formazione delle 120 ore obbligatorie deve avere un carattere «formale»: tutta la più recente letteratura in materia, a cominciare dal Memorandum europeo sul *longlife learning*, considera non formale la formazione svolta in azienda con l'affiancamento di un tutor, anche se sulla base di un progetto con obiettivi specifici, mentre la formazione formale è impartita nell'ambito di istituti di formazione con il conseguimento di titoli riconosciuti.

Alle regolamentazioni regionali spetterà quindi un compito arduo, ossia di definire esattamente quale valenza formativa dare al contratto di apprendistato professionalizzante, ossia a quella tipologia che si avvia a diventare la più diffusa, con numeri forse anche più elevati degli attuali, definendo la durata della formazione obbligatoria e le possibilità di realizzare tale formazione all'interno delle aziende.

5. LE CRITICITÀ

Le criticità che si possono rilevare in prima battuta al nuovo disegno di apprendistato sono essenzialmente di tre tipi.

La prima criticità è relativa al fatto che, il rispetto dell'autonomia regionale in materia di formazione, rischia di andare disegnare situazioni differenziate per quanto riguarda l'applicazione del contratto di apprendistato a seconda della volontà dei diversi soggetti coinvolti nel tenere alto il valore formativo dello strumento. Oltre tutto, trattandosi di un contratto di lavoro, le disparità regionali determineranno costi diversi per le imprese a parità di agevolazioni contributive concesse, visto che queste sono determinate a li-

vello centrale. Inoltre, visto che tutto il decreto insiste a spostare il luogo della determinazione degli accordi sempre più verso il livello locale (financo al livello aziendale), ci si chiede attraverso quali meccanismi sarà possibile salvaguardare il riconoscimento delle qualifiche conseguite su tutto il territorio nazionale. Andrebbe completamente a discapito dei giovani apprendisti la determinazione di regolamentazioni regionali che non trovino una sede di raccordo a livello centrale.

Tale sede di raccordo potrebbe essere utilmente costituita dal Repertorio delle professioni per l'apprendistato, che viene istituito presso il Ministero del lavoro allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali. Dal testo della norma non è chiaro in che termini vada intesa l'armonizzazione; tuttavia il Repertorio può rappresentare la sede di armonizzazione nazionale delle regolamentazioni regionali, ma anche di definizione degli standard minimi delle diverse qualifiche conseguibili attraverso l'apprendistato.

La seconda criticità riguarda il problema del finanziamento del sistema di formazione. Dal punto di vista delle Regioni, l'attivazione dell'offerta formativa esterna all'azienda ha bisogno di risorse che, se in questa fase potrebbero anche essere reperite sui POR (distogliendole ovviamente da altre finalità!), a regime hanno bisogno di contare su un sistema di finanziamenti stabile, che potrebbe vedere anche la compartecipazione dei fondi interprofessionali oltre che delle stesse imprese di provenienza degli apprendisti. In fondo, in Francia esiste una tassa sull'apprendistato che è un prelievo obbligatorio rapportato in percentuale alla massa salariale, destinato a finanziare la formazione per gli apprendisti.

La terza criticità riguarda la mancata definizione del sistema di incentivi: al momento le agevolazioni contributive vengono confermate nel regime attuale fino alla riforma degli ammortizzatori sociali. Inoltre, vengono confermate uguali per le diverse tipologie di apprendistato, a prescindere dall'impegno formativo.

Ovviamente a regime la differenziazione che si è voluta operare dell'apprendistato dovrà essere sostenuta da una sistema di agevolazioni parimenti differenziato, in ragione dell'impegno formativo. Solo in questo modo si potrà favorire una scelta delle imprese in relazione all'uso dei tre apprendistati effettivamente correlata all'impegno formativo che si intende assumere. Tuttavia ci si chiede fino a che punto, in mancanza di progetti chiari su come procederà il Governo su questo argomento che è strategico per definire la domanda di lavoro in apprendistato e per quantificare i benefici correlati alle tre tipologie, a livello regionale si riuscirà a definire un accordo di regolamentazione.