



## Con una formazione agibile l'apprendistato può contrastare la disoccupazione giovanile\*

di Pierluigi Rausei

Tag: #Apprendistato, #Lavoro, #Formazione.

Sta nella formazione, più che altrove, uno dei profili maggiormente critici e problematici dell'apprendistato.

Nonostante i “paletti” posti dal «*Testo Unico dell'apprendistato*», contenuto nel d.lgs. n. 167/2011, e anche dopo i chiarimenti operativi offerti dal Ministero del Lavoro con la Circolare n. 5 del 21 gennaio 2013 per quanto attiene alla legge n. 92/2012 e con la Circolare n. 35 del 29 agosto 2013 per quel che riguarda il d.l. n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013, la formazione duale, quella distinta in professionalizzante e di base e trasversale, rappresentano la vera incognita per le aziende che fanno ricorso all'apprendistato come strumento di sviluppo delle risorse umane e non di mero risparmio di costi gestionali del personale.

Il d.lgs. n. 167/2011 si pone come vero e proprio baluardo contro una distorsione e un utilizzo ineffettivo del contratto di apprendistato, alla medesima finalità, peraltro, storicamente si era già volta dieci anni fa la “Riforma Biagi”, che parimenti aveva tentato di caratterizzare la funzione dell'apprendistato al fine di minarne e di impedirne l'uso come semplice strumento di *recruitment*, di raccolta di forza lavoro a costi grandemente inferiori a quelli ordinari. Tuttavia ancora oggi, per la colpevole inadeguatezza delle normative regionali e di parte della contrattazione collettiva nazionale di lavoro, con una perdurante moltiplicazione e diversificazione di fattispecie, l'apprendistato seguita ad essere utilizzato – anche se in misura ridotta e limitata, per i gravi profili di incertezza normativa a cui gli interventi normativi più recenti sopra menzionati hanno portato l'applicazione del Testo Unico – come un peculiare e vantaggioso “contratto a tempo determinato”, a basso costo ed anche con non rilevante contenuto professionale, che perde pressoché completamente di vista l'obiettivo dell'avvicinamento dei giovani al mercato del lavoro e del loro effettivo inserimento nella realtà produttiva e nel sistema impresa attraverso attenti e mirati percorsi di formazione seria.

In questa prospettiva, a ben guardare l'elemento della **formazione** rappresenta una **caratteristica coesistente al contratto di apprendistato**, in qualsiasi tipologia articolato: per ciascuna delle tre tipologie di apprendistato, infatti, il d.lgs. n. 167/2011 individua specificamente le competenze normative e gli ambiti di disciplina relativi ai contenuti e alle peculiarità della formazione, declinando i profili di titolarità normativa e dispositiva fra contrattazione collettiva e Regioni (e Province Autonome).

D'altro canto, secondo la giurisprudenza di merito (Trib. Monza, 28 luglio 2004) e di legittimità

---

\* Il presente contributo è stato pubblicato anche in *Quotidiano Ipsosa*, 4 novembre 2013, con il titolo *La scommessa della formazione per il rilancio dell'apprendistato*.

Si segnala che le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

(Cass. 17 settembre 2009, n. 20047) l'inadempimento dell'obbligazione formativa nel contratto di apprendistato, a prescindere da qualsivoglia sanzione previdenziale o amministrativa, determina in ogni caso «*la conversione del contratto di apprendistato in un ordinario contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato*», con le relative ricadute sanzionatorie civili e previdenziali.

In proposito, l'art. 7 del d.lgs. n. 167/2011, relativamente all'**inadempimento datoriale** nella erogazione della formazione individua due differenti requisiti: la esclusiva responsabilità del datore di lavoro e la gravità della violazione idonea ad impedire il conseguimento degli obiettivi formativi. Relativamente all'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, la Circolare n. 5/2013 ha precisato che la responsabilità del datore di lavoro può configurarsi se non mette l'apprendista nelle condizioni "*di seguire i percorsi formativi esterni all'azienda previsti dalla regolamentazione regionale*" ovvero non effettua la "*parte di formazione interna eventualmente prevista*" dalla normativa regionale. Sussiste, però, la responsabilità datoriale se i percorsi formativi esterni all'azienda, sono stati non solo disciplinati, ma anche attivati dalle Regioni. Se i percorsi formativi regionali vengono attivati dopo l'avvio dell'apprendistato secondo la circolare n. 5/2013 non si ha "*automaticamente un obbligo di recupero (...) di tutta la formazione non effettuata nel periodo antecedente*", a meno che la normativa regionale non disciplini specificatamente in tal senso.

Analogamente per l'apprendistato di alta formazione e ricerca la condotta datoriale sarà sanzionabile soltanto se sono stati "*disciplinati ed attivati i percorsi formativi*" e il datore di lavoro non ha adempiuto alla formalizzazione del canale formativo regionale. Se l'apprendistato di alta formazione e ricerca è attivato, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 167/2011, mediante convenzione fra datore di lavoro o associazione di categoria e uno dei soggetti abilitati dalla norma (università, istituti tecnici e professionali, istituzioni formative o di ricerca), unico parametro di riferimento per valutare le responsabilità datoriali è dato dalla convenzione.

Molto più problematica è la vicenda dell'apprendistato professionalizzante, altrimenti detto contratto di mestiere, dove la distinzione fra formazione trasversale e formazione di tipo professionalizzante o di mestiere assume una evidenza di chiaro rilievo.

Con riferimento alla *formazione trasversale*, disciplinata dalle disposizioni regionali e gestita dalle Regioni (e dalle Province Autonome), solo se la normativa regionale qualifica come "facoltativa" tale formazione, non sussiste obbligo (e corrispettivamente non possono esserci sanzioni per l'omissione). Tuttavia, se il contratto collettivo applicato fa direttamente obbligo al datore di lavoro di erogare anche la formazione trasversale nei casi in cui manchi o ritardi l'intervento regionale, allora si amplia lo spettro operativo della responsabilità formativa del datore di lavoro, con applicazione, in caso di omissione, dei provvedimenti sanzionatori previsti dal d.lgs. n. 167/2011.

Più ampia, invece, è la sfera sanzionatoria per le omissioni relative alla *formazione professionalizzante o di mestiere* rispetto alla quale la Circolare n. 5/2013 fa presente che il datore di lavoro sarà punibile se non effettua la formazione rispettando la quantità, i contenuti e le modalità "*previsti dal contratto collettivo e declinati nel piano formativo individuale*".

D'altra parte, proprio con riguardo al contratto di mestiere, il d.lgs. n. 167/2011 ha previsto che le Regioni dovessero limitarsi a predisporre, in ragione delle risorse disponibili, una **offerta formativa pubblica** di base e trasversale (svolto sia all'interno che all'esterno dell'azienda e per durata non superiore a 120 ore nel triennio) destinata a integrare la formazione professionalizzante che compete esclusivamente all'impresa in attuazione della normativa contrattuale collettiva. In questo ambito ciò che è mancato finora, e che ha complicato non poco le scelte datoriali di chi opera in almeno due Regioni, è stata l'assenza di una indispensabile uniformità che le Regioni, nel contesto della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, ben avrebbero potuto deliberare fin dall'entrata in vigore del Testo Unico.

Basterebbe, infatti, che in sede di Conferenza permanente le Regioni condividano e riconoscano un **modello unico di formazione** sia per quanto attiene alla durata della formazione trasversale, sia per quel che concerne i moduli formativi sul piano dei contenuti, sia per quanto riguarda i requisiti che l'impresa deve possedere per effettuare la formazione trasversale internamente.

Né tale obiettivo sembra essere ancora all'orizzonte, posto che nelle linee guida proposte dalla Conferenza Stato-Regioni il 17 ottobre 2013 – pur apprezzabilmente, sembrando comunque un primo passo nella direzione giusta – è stato evidenziato il numero di ore di formazione esigibili tenuto conto dei percorsi formativi e professionali pregressi dell'apprendista e sono stati concordati i contenuti garantiti della offerta formativa pubblica, seppure solo in modo indicativo puntando ad una selezione fra le materie elencate.

Di assoluta rilevanza, invece, è la duplice scelta operata, sempre il 17 ottobre 2013, dalla Conferenza Stato-Regioni nel concordare sui requisiti minimi che devono essere posseduti in ogni Regione dalle imprese per poter erogare internamente la formazione finalizzata all'acquisizione delle competenze di base e trasversali e sulle condizioni di effettiva obbligatorietà dell'offerta formativa pubblica:

requisiti minimi delle imprese per erogare internamente la formazione di base e trasversale	si richiedono soltanto la presenza e la disponibilità, in capo all'impresa, di luoghi idonei alla formazione differenti dagli ambienti di produzione e di lavoro oltre che di risorse umane con adeguate capacità e competenze atte ad erogare la formazione prevista
condizioni di effettiva obbligatorietà dell'offerta formativa pubblica	ferme restando le previsioni normative contenute nella contrattazione collettiva, l'offerta formativa regionale è obbligatoria soltanto se disciplinata in questo modo dalla regolamentazione regionale e nei limiti in cui è realmente e concretamente disponibile avendo una adeguata copertura finanziaria

Non pare, invece, poter agevolare la vita delle imprese, in special modo di quelle piccole e medie, la scelta del d.l. n. 76/2013, che limita la portata obbligatoria del piano formativo individuale solo alla formazione professionalizzante. In effetti, questa opzione legislativa non esonera le aziende da possibili reazioni sanzionatorie per la mancanza della formazione pubblica regionale giacché la Circolare n. 35/2013 chiede agli Ispettori del lavoro di focalizzare *“in via assolutamente prioritaria la propria attenzione sul rispetto del Piano”*, ma non dice, né poteva dirlo in verità, di valutare esclusivamente i contenuti del Piano formativo per verificare le inadempienze formative del datore di lavoro.

Soltanto una modifica dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 167/2011, dove si parla di responsabilità datoriale in ragione della mancata *“erogazione della formazione”*, potrebbe limitare la reazione sanzionatoria alla sola inadempienza dei contenuti del piano formativo individuale.

Per cui nessun affidamento può essere fatto alla previsione contenuta nel d.l. n. 76/2013 posto che il personale ispettivo ben potrà autonomamente adottare provvedimenti dispositivi e sanzionatori, secondo le indicazioni fornite dalla Circolare n. 5/2013, anche con riferimento al più generale obbligo formativo imposto dalla normativa regionale, laddove l'inadempienza risulti conclamata e pur dopo aver concentrato prioritariamente la propria azione di vigilanza sul piano formativo e sulla formazione professionalizzante.

Si tenga conto, d'altronde, del fatto che l'ambito di indagine nel quale devono muoversi gli Ispettori del lavoro attiene alla sola *“formazione formale”*, nel senso di *“apprendimento formale”* di cui al Decreto Interministeriale 26 settembre 2012 che recepisce l'Accordo del 19 aprile 2012 sancito in sede di Conferenza permanente *“per la definizione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze comunque acquisite in apprendistato”* che richiede un *“contesto organizzativo e strutturato appositamente progettato”* e la conclusione *“in una convalida e in una certificazione”*. A ciò si aggiunga che il d.lgs. n. 13/2013 (attuando la delega contenuta nell'art. 4, commi 51-61, della legge n. 92/2012), nel tentativo spurio di promuovere l'apprendimento permanente attraverso un sistema di certificazione delle competenze formalistico e statico, ha complicato ulteriormente l'agibilità degli adempimenti formativi a carico dell'impresa che assume apprendisti, dovendo dal 2

marzo 2013 fare i conti anche con un **sistema farraginoso e fortemente burocratizzato di certificazione delle competenze**.

Di ausilio al datore di lavoro, invece, può essere la scelta operata dall'art. 7, comma 1, ultimo periodo del d.lgs. n. 167/2011, per le ipotesi in cui l'inadempimento formativo del datore di lavoro può dirsi recuperabile attraverso un **provvedimento di disposizione** adottato dagli Ispettori del lavoro a seguito degli accertamenti effettuati (art. 14, d.lgs. n. 124/2004 e art. 10 del d.P.R. n. 520/1955). Fermo restando che la Circolare n. 5/2013 ha affermato espressamente che *“nei casi di più complessa valutazione”* risulta opportuno *“procedere alla emanazione della disposizione”*, in tabella si evidenziano le condizioni per la adozione della disposizione a regolarizzare secondo le indicazioni ministeriali:

contratto di apprendistato con periodo formativo pari a 3 anni	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la disposizione è sempre adottata durante il primo anno;</li> <li>- durante il secondo anno la disposizione non può essere emanata se la formazione effettuata è inferiore al 40% di quella dovuta;</li> <li>- durante il terzo anno la disposizione non può essere emanata se la formazione effettuata risulta essere inferiore al 60% di quella dovuta.</li> </ul>
contratto di apprendistato con periodo formativo pari a 5 anni	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la disposizione è sempre adottata durante il primo anno;</li> <li>- la disposizione non può essere emanata se la formazione effettuata è inferiore al 40% di quella dovuta nel secondo anno, al 50% di quella dovuta nel terzo anno, al 60% di quella dovuta al quarto anno e al 70% di quella dovuta al quinto anno.</li> </ul>

Da ultimo, fra le criticità della formazione rileva il ruolo del **tutor o referente aziendale**. Il datore di lavoro, infatti, deve garantire all'apprendista la presenza di un tutore o di un referente aziendale idoneo ad affiancarlo nel percorso lavorativo e formativo secondo le previsioni della contrattazione collettiva nazionale di lavoro (art. 2, comma 1, lett. d, d.lgs. n. 167/2011). Il Testo Unico affida soltanto alle Parti sociali la disciplina del soggetto aziendale chiamato ad affiancare l'apprendista per tutti i profili che attengono la formazione e l'addestramento del lavoratore secondo le disposizioni del contratto individuale e del piano formativo, sebbene in alcune Regioni che hanno dato attuazione al d.lgs. n. 167/2011 sono stati previsti specifici interventi formativi aventi come destinatario il *tutor* o il referente aziendale, i quali potranno però dirsi obbligatori soltanto ove il contratto collettivo applicato in azienda vi faccia espresso rinvio.

In ogni caso la Circolare n. 5/2013 si è occupata dell'ipotesi in cui il datore di lavoro, violando le disposizioni contrattuali collettive, non affianca l'apprendista con un tutor o referente, sancendo che il personale ispettivo deve verificare se è stato concretamente rispettato il ruolo affidato dal contratto collettivo: se al tutor/referente è assegnato un ruolo di supervisione e controllo la sua assenza non comporta un inadempimento datoriale sanzionabile come omissione della formazione, se invece il ruolo del tutore/referente è più significativo si potranno evidenziare specifiche carenze che identificano una omissione degli obblighi formativi.

Nella grave confusione di ruoli e di norme, pertanto, occorre con urgenza tornare allo spirito e agli intendimenti del Testo Unico per caratterizzare l'apprendistato, proprio nel pieno di una crisi economico-finanziaria di portata amplissima, quale **volano per un reale incremento occupazionale dei giovani**, in ragione di un effettivo inserimento di essi nel mondo del lavoro, sulla scorta di specifici e qualificati percorsi formativi e di apprendimento, quale vero e proprio strumento per un *placement* di qualità. Il d.lgs. n. 167/2011 proponeva e può ancora proporre, qualora se ne recuperi la natura, una importante piattaforma di integrazione sociale e istituzionale, che vede l'impresa vocata ad essere luogo di canalizzazione di un percorso evolutivo destinato ad arricchire non soltanto l'apprendista, corrispondendo al suo bisogno formativo, ma anche l'impresa, andando incontro ai suoi bisogni di professionalità e di competitività. Inoltre i tre

apprendistati rappresentano il possibile punto di incontro fra scuola, università, sistemi di formazione professionale e mondo del lavoro, in un concentrato dinamico di energie volte a **contrastare l'elevato tasso di disoccupazione giovanile**: quest'ultimo profilo è evidenziato dal parere reso il 27 luglio 2011 dalla XI Commissione permanente del Senato della Repubblica, dove si afferma testualmente l'esigenza di assicurare «*una configurazione dinamica alla mappatura dei profili professionali, così da mantenere fertile e vivace la relazione fra il concreto dispiegamento organizzativo del mondo del lavoro e il contesto normativo funzionale a favorire lo sviluppo occupazionale*».

In direzione diversa e a tratti contraria, invece, si è mosso tutto quello che ne è stato dopo almeno sul piano legislativo nazionale – con la legge n. 92/2012 prima e con il d.l. n. 76/2013 poi – in un mix selvaggio di incentivi economici per le assunzioni dei giovani a tempo determinato (in segno diametralmente opposto a quanto previsto con la legge n. 183/2011 che incentivava, fino a costo zero, le assunzioni dei giovani in apprendistato) e di modifiche normative destabilizzanti e imbarazzanti, in un contraddittorio proliferare di disposizioni che moltiplicano il quadro regolatorio, rendendo sempre più complicato uno scenario che dovrebbe, piuttosto, essere improntato ad una scelta di semplificazione e di deregolazione come è stato ai tempi del Testo Unico, al quale è mancato soltanto il coraggio di andare fino in fondo, vale a dire di **rendere obbligatoria la prima occupazione dei giovani** fra i 15 e i 29 anni **esclusivamente attraverso una assunzione con contratto di apprendistato**, evidentemente però un apprendistato concretamente e agevolmente attivabile e gestibile in modo semplice e chiaro, cosa che oggi, purtroppo, non è.

*Pierluigi Rausei*

ADAPT Professional Fellow

 @RauseiP