

ADAPT – Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro

Per iscriverti al Bollettino ADAPT [clicca qui](#)

*Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti** scrivi a:
selezione@adapt.it*

Bollettino ADAPT 21 novembre 2022, n. 40

La formazione duale in Germania ha rappresentato, dal dopoguerra fino ai giorni nostri, un punto di forza del sistema industriale tedesco, permettendo ai giovani di acquisire competenze e abilità altamente spendibili nel mercato del lavoro (e di conseguenza garantendo alti tassi di occupazione in entrata) e alle imprese di vedere soddisfatti i propri fabbisogni professionali. Il testo di K. Thelen ***How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*** ricostruisce l'evoluzione istituzionale del sistema dell'apprendistato moderno, punto fermo della formazione duale, che nasce in Germania alla fine del XIX secolo ([La rappresentanza tra tradizione e innovazione/5 – Alle origini del sistema duale tedesco](#) in Bollettino ADAPT 5 settembre 2022, n. 29) e si modella attraverso le complesse vicende che caratterizzano il Paese nella prima metà del secolo ([La rappresentanza tra tradizione e innovazione/6 – Il ruolo delle “camere di rappresentanza” nella costruzione del sistema duale tedesco](#) in Bollettino ADAPT, 7 novembre 2022, n. 38).

Nella costruzione dell'impianto attuale, un ruolo fondamentale è stato svolto dalle parti sociali, sia datoriali che sindacali che, in conseguenza del loro peso specifico nel mercato del lavoro, non solo hanno contribuito ad indirizzare le scelte del governo in merito all'apprendistato, ma sono diventate esse stesse titolari del potere di gestione del sistema formativo professionalizzante. Nel primo dopoguerra, le Camere dell'Artigianato (**Handwerkskammern o HWK**) e le Camere dell'Industria e del Commercio (**Industrie-und Handelskammertag o IHK**) ottennero il riconoscimento del proprio ruolo attraverso una serie di leggi federali che attribuivano a tali istituti la facoltà di disciplinare lo svolgimento dell'apprendistato e riconoscere la qualifica professionale di operaio specializzato una volta terminata la formazione. A partire dal secondo dopoguerra, anche il sindacato, nella voce della **Confederazione dei Sindacati Tedeschi (Deutscher Gewerkschaftsbund o DGB)** avanzò, con maggior decisione rispetto al passato, le proprie istanze per un riconoscimento legislativo della partecipazione delle rappresentanze nella gestione del sistema dell'apprendistato.

La legge del 1969 e il ruolo del sindacato

Le richieste del DGB e degli altri sindacati vennero accolte solamente nel 1969 con la prima ascesa al governo del partito SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), quando venne proclamata la **Legge sulla Formazione Professionale (*Berufsbildungsgesetz* o **BBiG**)**, che ancora oggi (dopo diverse modifiche e riforme) rappresenta la norma di riferimento per la formazione duale tedesca. La legge ha istituito un organismo apposito per la gestione del sistema dell'apprendistato, che nel 1976 prenderà il nome di ***Bundesinstitut für Berufsbildung* (Istituto federale per la formazione professionale) o BIBB**, con sede a Bonn.

L'organo di governo dell'istituto prevedeva la presenza di rappresentanti dei sindacati e delle associazioni datoriali in egual misura, cinque rappresentanti dai Lander, tre esperti in materia di educazione professionale e un rappresentante dell'Istituto. Allo stesso modo, il sistema dei comitati a composizione paritaria veniva ripreso sia a livello di Lander con rappresentanti dei datori di lavoro, dei sindacati, del governo. A livello distrettuale, **vennero istituiti comitati per la formazione professionale interni alle Camere (HWK e IHK) costituiti da sei rappresentanti dei lavoratori e sei di parte datoriale, con compiti di supervisione della formazione e della gestione degli esami degli apprendisti**. I comitati dovevano essere consultati in merito a qualsiasi decisione in tema di formazione in azienda, ma **essi non avevano potere riguardo modifiche che incidevano a livello finanziario sui costi della formazione, prerogativa che restava in capo all'Assemblea generale delle Camere, dove i sindacati non erano rappresentati**. Inoltre, le Camere in autonomia continuavano a svolgere molte funzioni chiave di monitoraggio e di scelta sull'idoneità delle imprese ad accogliere apprendisti.

A livello di competenza, se inizialmente il sistema fu governato attraverso un compromesso interministeriale tra Ministero dell'Economia e del Lavoro, dal 1972 ricade sotto la competenza del **Ministero Federale della Scienza e della Ricerca (*Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung*)**.

L'elemento di rottura della riforma del 1969 fu quello di togliere il controllo esclusivo dalle mani delle Camere datoriali (HWK e IHK) e affidarlo invece agli organi sopra descritti. La legge del 1969 ha quindi portato una maggiore unità al quadro normativo precedentemente frammentato tra le singole camere territoriali, ed ha conferito ai sindacati un peso specifico nelle funzioni normative per la definizione e l'elaborazione dei regolamenti di formazione e delle qualifiche professionali. Nello stesso tempo, alcune prerogative rimasero ad esclusiva competenza delle rispettive Camere

(nelle quali Assemblee i sindacati non erano rappresentati) certificando una definitiva preminenza delle rappresentanze datoriali nel sistema della formazione professionale.

Successivi conflitti tra le parti hanno riguardato **la crescente richiesta di contratti di apprendistato per la formazione professionale da parte dei sindacati nei confronti delle imprese**. Un caso emblematico avvenne con la legge sulla promozione dell'apprendistato del 1976, contenente una disposizione che avrebbe consentito al governo di imporre un contributo per la formazione alle imprese se l'offerta di posti di apprendistato (a livello nazionale) non avesse superato il numero dei candidati di almeno il 12,5%: nonostante la forte opposizione della controparte datoriale a tale disposizione, e la successiva bocciatura della Corte Suprema, la volontà delle parti sindacali riuscì a portare ad uno sforzo collettivo delle imprese nell'aumentare volontariamente i posti in apprendistato nei diversi settori produttivi.

Punti di forza e sfide future del sistema dell'apprendistato

In generale, il sistema così strutturato ha evidenziato, nel corso del tempo, diversi punti di forza che ne hanno garantito la stabilità e l'efficacia.

- Una delle caratteristiche della formazione professionale tedesca è il coinvolgimento di imprese dell'artigianato, generalmente di piccole e piccolissime dimensioni, e imprese dell'industria, principalmente medie e grandi imprese. Le due categorie si distinguono per metodologie formative, risultati attesi e investimenti nella formazione. Le grandi imprese possono investire maggiormente in formazione, per capacità economiche e perché prevedono di assumere un numero significativo degli apprendisti che formano. Per le piccole imprese i costi della formazione sono nettamente inferiori, in relazione alla tipologia di formazione (che segue la dinamica maestro-allievo) ed anche al contributo in termini lavorativi che l'apprendista offre. In base a questa logica, in periodi di recessione economica, le piccole imprese sono state in grado di sopperire alla riduzione di investimenti delle grandi imprese in formazione.

- È emersa nel tempo la capacità storica del sistema tedesco di “contenere” il costo dell'apprendistato evitando un aumento dei salari degli apprendisti; questi ultimi, in ragione di un'offerta formativa funzionale ad un ingresso efficace nel mondo del lavoro, hanno dimostrato di essere propensi ad accettare bassi salari spostando in avanti (dopo l'apprendistato) il beneficio economico derivante dalla formazione ricevuta. La propensione delle grandi imprese a trattenere gli apprendisti formati, e in generale la salute di cui ha goduto l'industria tedesca negli ultimi decenni, hanno alimentato la fiducia nel sistema dell'apprendistato.

- La presenza delle Camere di rappresentanza quali organismi di controllo e di

regolamentazione del sistema ha garantito una maggiore flessibilità, sia in termini di dialogo e capacità di ascolto che in termini di azioni necessarie ad affrontare le criticità: è indubbia la maggior predisposizione delle imprese ad essere controllate da organismi di propria rappresentanza piuttosto che dal governo federale.

- L'interesse storicamente consolidato delle imprese (di diverse dimensioni) nei confronti della formazione professionale rappresenta una caratteristica costante dell'apprendistato tedesco, che sin dalle origini si è strutturato come modello *work-based learning* ed ha mantenuto inalterata questa prerogativa. In tale dinamica, le rappresentanze dei lavoratori e le istituzioni pubbliche hanno compreso i vantaggi in termini economici, sociali e politici del sistema lavorando per un maggior potere decisionale all'interno di esso, senza tuttavia metterne in discussione la struttura e il funzionamento.

Di contro, vengono evidenziate dall'autrice una serie di criticità che il sistema tedesco sta affrontando dagli anni Novanta in poi, e che rappresentano delle sfide per la tenuta del sistema dell'apprendistato. **La crescita della competitività nel mercato** ha tolto alle aziende tedesche quel vantaggio posizionale che avevano accumulato negli anni, rendendole più attente ai costi e causando, in alcuni casi, la riduzione degli investimenti in formazione. Tale situazione è dovuta sia all'**evoluzione tecnologica delle produzioni**, sia alla crescita del settore dei servizi a discapito dell'industria pesante, e infine alle **dinamiche relative al processo di unificazione della Germania**.

Nello stesso tempo, il sistema molto strutturato di formazione professionale ha reso quest'ultimo **poco elastico nell'apertura a nuove professioni e competenze**. Inoltre, un sistema in grado di garantire un'alta formazione specializzata ha paradossalmente reso più difficoltose le **transizioni occupazionali**, in quanto **improntato principalmente sul trasferimento di competenze tecnico-specifiche e in misura inferiore su competenze trasversali e spendibili in più settori produttivi**. D'altro canto, più ampie e più approfondite diventano le competenze richieste dal mercato del lavoro, minore sarà la capacità delle imprese di fare formazione, col rischio che quest'ultime siano propense a scaricare il compito sulle istituzioni pubbliche. Lo sforzo organizzativo ed economico nella formazione iniziale ha messo in secondo piano la **formazione continua** per l'aggiornamento professionale e la riqualificazione dei lavoratori anagraficamente più avanti, necessaria ai fini della produttività delle imprese e dell'occupabilità.

Infine, la contrattazione al rialzo dei sindacati sui salari degli apprendisti ha reso per alcune imprese

insostenibile il costo della formazione professionale, causando allo stesso tempo **fenomeni di “fuga” dalla contrattazione collettiva**. Si tratta di criticità attualmente presenti che il sistema tedesco dovrà affrontare, apportando le opportune modifiche e misurando quella capacità di resilienza che ha permesso all'apprendistato di attraversare diverse fasi storiche senza interrompere il suo processo evolutivo, che lo ha reso elemento di coesione tra mondo del lavoro e società civile, e allo stesso tempo elemento di forza per la crescita economica e il benessere della società tedesca.

Marco Delle Chiaie

Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro

Università degli Studi di Siena

 @M_DelleChiaie