

Anteprima

Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34

**Disposizioni urgenti per favorire
il rilancio dell'occupazione
e per la semplificazione
degli adempimenti a carico
delle imprese**

Prime interpretazioni e valutazioni di sistema

a cura di
Michele Tiraboschi

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 22

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

Apprendistato: una semplificazione che non aiuta*

di Michele Tiraboschi

1. Le novità contenute nell'articolo 2 del decreto legge n. 34/2014

L'articolo 2 del decreto-legge n. 34 del 20 marzo 2014 contiene, come indicato in rubrica, alcune misure di semplificazione delle disposizioni in materia di contratto di apprendistato.

Intervenendo sull'articolo 2 del decreto legislativo n. 167 del 2011 recante, come noto, la “disciplina comune” dell'istituto, un primo gruppo di disposizioni contemplate dal decreto-legge in commento trova applicazione con riferimento a tutte le tipologie contrattuali disciplinate ai successivi articoli 3, 4 e 5 del medesimo decreto legislativo: apprendistato per la qualifica o il diploma professionale (art. 3), apprendistato professionalizzante o di mestiere (art. 4), apprendistato di alta formazione e apprendistato di ricerca (art. 5). A queste misure di carattere generale si aggiungono due ulteriori previsioni: la prima relativa alla offerta formativa pubblica in caso di apprendistato professionalizzante o di mestiere; la seconda in merito alla determinazione del trattamento retributivo dell'apprendista, là dove impegnato in percorso di qualifica o diploma, nel caso in cui manchi una espressa previsione contrattuale.

Con riferimento alle misure di carattere generale il decreto-legge in commento, nel confermare il contratto collettivo nazionale di categoria quale fonte primaria di regolazione dell'apprendistato, dispone in primo luogo il venir meno, tra i principi direttivi di legge a cui la contrattazione collettiva deve attenersi, dell'obbligo, precedentemente contemplato nell'articolo 2,

* In corso di pubblicazione su *Guida al lavoro* de *Il Sole 24 Ore*.

comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 167 del 2011, di formalizzazione per iscritto del piano formativo individuale entro trenta giorni dalla stipulazione del contratto. La forma scritta è ora richiesta unicamente per il contratto e per l'eventuale patto di prova.

In secondo luogo viene meno la previsione, tra i principi direttivi di legge affidati alla attuazione in sede contrattuale, della possibilità di contemplare forme e modalità per la conferma in servizio di una determinata percentuale di apprendisti al fine di ulteriori assunzioni in apprendistato. A questa previsione si accompagna l'intervento sui commi *3-bis* e *3-ter* del decreto legislativo n. 167 del 2011, introdotti dall'articolo 1, comma 16, lettera *d*, della legge n. 92 del 2012, c.d. legge Fornero, che vengono abrogati al pari dell'articolo 1, comma 19, della stessa legge n. 92 del 2012. Viene dunque meno l'obbligo legale di stabilizzare una certa percentuale di apprendisti (50 per cento a regime, 30 per cento nei primi tre anni di vigenza della legge Fornero), quale condizione per stipulare nuovi contratti di apprendistato. Nulla esclude, come vedremo nel paragrafo che segue, la possibilità per la contrattazione collettiva di introdurre siffatte clausole di stabilizzazione che però ora perdono non solo il carattere di imperatività sancito dalla legge n. 92 del 2012, ma anche la copertura legale di cui al comma 1, lettera *i*, dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 167 del 2011 con evidenti conseguenze sul piano delle regole sanzionatorie applicabili (vedi il contributo di Carosielli e Venturi che segue).

Un terzo intervento attiene esclusivamente all'apprendistato di primo livello, per la qualifica o il diploma professionale, disciplinato dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 167 del 2011 a cui ora viene aggiunto un comma *2-ter*. Fatta salva l'autonomia della contrattazione collettiva in materia di fissazione del trattamento economico dell'apprendista, si prevede, in considerazione del maggior onere formativo rispetto all'apprendistato professionalizzante o di mestiere, una riduzione generalizzata del salario da riconoscere in relazione al numero di ore di formazione. La misura, che pare applicabile solo là dove manchi una espressa previsione contrattuale (vedi *infra*), dispone in sostanza un trattamento retributivo "ordinario" per le ore effettivamente lavorate dall'apprendista di primo livello a cui sommare un trattamento retributivo "ridotto", pari al 35 per cento del relativo monte ore complessivo, per le ore in cui l'apprendista è impegnato in attività di formazione. In assenza di alcuna precisazione legislativa, la previsione è destinata a trovare applicazione per l'intero monte ore formativo, a prescindere che si tratti di formazione interna o esterna all'azienda, necessario per il conseguimento della qualifica o del diploma professionale.

L'ultima misura introdotta dal decreto-legge in commento è la più dirompente, almeno in termini di impianto normativo e ancor più di sistema, ancorché si tratti della sostituzione di una semplice parola nel corpo del comma 3 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 167 del 2011. Con esclusivo riferimento all'apprendistato professionalizzante, dunque, la formazione di mestiere non va ora più obbligatoriamente integrata dalla offerta formativa pubblica, interna o esterna alla azienda, finalizzata alla acquisizione di competenze di base e trasversali. Con il che si incide non solo e non tanto sulla possibilità per le Regioni di predisporre una offerta pubblica per la cosiddetta formazione di base o trasversale che, in effetti, era ipotetica e, dunque, non obbligatoria anche ai sensi della previgente disciplina stante il vincolo delle "risorse annualmente disponibili". La portata della disposizione è invero alquanto più incisiva perché la novella svincola il datore di lavoro dall'obbligo di sottoporre l'apprendista a una formazione erogata sotto il controllo pubblico in termini di integrazione della formazione di mestiere, che viene svolta sotto la sua responsabilità, con una formazione di base e trasversale comune a tutti i profili professionali e ai mestieri contemplati nei sistemi di classificazione e inquadramento dei contratti collettivi di categoria. Di conseguenza l'apprendistato professionalizzante degrada a mero percorso di inserimento occupazionale, sussidiato e normativamente agevolato, che poco o nulla si distingue dal vecchio contratto di inserimento della legge Biagi (soppresso dalla legge Fornero) o anche, per certi versi, dall'ancor più risalente contratto di formazione e lavoro (a sua volta eliminato dalla legge Biagi per sostituirlo appunto con il contratto di inserimento al lavoro). Una opzione questa che, preso atto del difficile decollo dell'apprendistato, ci porta indietro dieci anni con tutto quello che ne consegue in termini di involuzione del sistema e relative criticità istituzionali, sindacali e normative.

2. Incertezze e dubbi interpretativi

Nonostante il dichiarato intento di semplificazione del quadro regolatorio dell'apprendistato, le novità introdotte dall'articolo 2 del decreto-legge n. 34 del 2014 sollevano incertezze operative e taluni dubbi interpretativi legati non solo alla inevitabile fase di transizione al nuovo regime, quanto alla valutazione della reale portata delle singole disposizioni.

2.1. Rapporto tra legge e contrattazione collettiva

Secondo una prima lettura fornita dalla Fondazione Studi dei Consulenti del lavoro ⁽¹⁾, venendo meno il riferimento legislativo che autorizzava la contrattazione collettiva a stabilire oneri di stabilizzazione a carico delle imprese, ai fini di nuove assunzioni in apprendistato, ne dovrebbe derivare che le clausole introdotte dai contratti collettivi perdano ora la loro efficacia e, pertanto, non dovranno più essere rispettate dai datori di lavoro. Invero, la novella non incide sulle fonti di regolazione dell'istituto di modo che, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, la disciplina del contratto di apprendistato rimane "rimessa ad appositi accordi interconfederali ovvero ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale". Nulla vieta, dunque, alla contrattazione collettiva di prevedere specifiche clausole di stabilizzazione posto che, tra i principi e criteri direttivi stabiliti nello stesso comma 1 dell'articolo 2, non si individua alcun espresso divieto in tal senso (come per esempio avviene in tema di sistemi di retribuzione a cottimo o disciplina del recesso). È vero che viene meno l'espressa indicazione della possibilità per la contrattazione collettiva di procedere in questo senso. È altrettanto vero, tuttavia, che l'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 2 è, a tutta evidenza, meramente esemplificativo di alcuni profili che il Legislatore delegato ha voluto evidenziare al fine di indirizzare la contrattazione collettiva di categoria. Nessun dubbio, per esempio, sulla possibilità di finanziare i percorsi formativi aziendali per il tramite dei fondi paritetici interprofessionali, anche in assenza di una espressa previsione di legge (art. 2, comma 1, lett. e), così come sulla possibilità per la contrattazione collettiva nazionale, pure non contemplata dal decreto legislativo n. 167 del 2011, di affidare alla contrattazione collettiva decentrata la regolazione di taluni profili dell'istituto come in effetti si è poi verificato. Restano dunque pienamente in vigore le previsioni, invero generalizzate ⁽²⁾, della contrattazione collettiva nazionale di categoria che subordinano nuove assunzioni in apprendistato a una percentuale di stabilizzazioni in un dato arco temporale. Ciò che cambia, semmai, è il relativo regime sanzionatorio venendo meno sia l'obbligo legale introdotto dalla legge n. 92 del 2012 sia anche la più morbida previsione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 167 del 2011 (vedi il contributo di Carosielli e Venturi che segue). Pare dunque venir meno

¹ Circ. n. 5 del 21 marzo 2014.

² Si veda la banca dati dei contratti collettivi che si sono occupati dell'istituto dell'apprendistato in www.fareapprendistato.it alla voce *Fonti*.

l'automatica conversione in un ordinario contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato del contratto di apprendistato stipulato da un datore di lavoro che non abbia rispettato l'obbligo di stabilizzazione di una data percentuale di apprendisti ai sensi del contratto collettivo applicabile. Vero è, tuttavia, che le clausole di inscindibilità contemplate nei contratti collettivi di categoria, nel rappresentare le discipline contrattuali come un blocco unitario ai fini del loro utilizzo, potrebbero ora aprire varchi interpretativi in sede di verifica giudiziale della legittimità dei contratti contestati.

2.2. Obbligo di formalizzazione del piano formativo

Considerazioni analoghe valgono in relazione al venir meno dell'obbligo legale di formalizzare per iscritto, entro trenta giorni dalla stipulazione del contratto di lavoro, il piano formativo individuale. Restano a nostro avviso pienamente in vigore e operative le previsioni contrattuali che, nel dare attuazione alla riforma dell'apprendistato contenuta nel decreto legislativo n. 167 del 2011, stabiliscono un obbligo di formalizzare per iscritto il piano formativo non di rado sulla falsariga dei modelli contemplati, a titolo esemplificativo, dalla stessa contrattazione collettiva o dagli accordi interconfederali ⁽³⁾ che hanno accompagnato la fase di transizione dalla legge Biagi al Testo Unico del 2011. Ancora una volta le differenze, rispetto alla previgente disciplina, saranno con buona probabilità apprezzabili in termini di conseguenze sanzionatorie. Tuttavia, là dove previsto dai contratti collettivi di categoria o dagli accordi interconfederali di transizione, persiste in capo al datore di lavoro un obbligo contrattuale di formalizzazione del piano formativo che potrebbe non poco incidere sulla reale agibilità della regolamentazione di settore, per il datore di lavoro dissenziente, stante il principio di inscindibilità delle previsioni contemplate nel contratto collettivo. La persistente vigenza delle previsioni contrattuali in materia di piano formativo individuale rappresenta, a ben vedere, un elemento decisivo non solo per garantire la qualità dei percorsi di apprendistato, ma anche per tutelare le imprese da una semplificazione solo apparente e, anzi, controproducente in termini di verifica ispettiva del rispetto delle obbligazioni legali in materia di formazione. Il fatto che venga meno l'obbligo legale di formalizzare per iscritto il piano formativo non comporta infatti il venir meno dell'obbligo di predisporre un piano formativo. Rimane infatti pienamente vigente e operativo

³ Vedili in www.fareapprendistato.it alla voce *Fonti*.

il comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 167 del 2011 alla stregua del quale "qualora a seguito di attività di vigilanza sul contratto di apprendistato in corso di esecuzione emerga un inadempimento nella erogazione della formazione prevista nel piano formativo individuale, il personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali adoterà un provvedimento di disposizione, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, assegnando un congruo termine al datore di lavoro per adempiere". Di modo che la mancata formalizzazione di un piano formativo, nel privare il datore di lavoro di una bussola operativa nell'adempimento dell'obbligo formativo, lo espone alla totale incertezza circa lo svolgimento del percorso di apprendistato e il conseguimento dei relativi obiettivi formativi. Non a caso il Ministero del lavoro, con la circolare n. 35 del 2013 ⁽⁴⁾, aveva già chiarito la centralità del piano formativo individuale che rimane obbligatorio e che, seppure non più necessariamente formalizzato in un documento scritto, "costituisce il principale riferimento ai fini della valutazione della correttezza degli adempimenti in capo al datore di lavoro". In termini di reale semplificazione, un conto sono, dunque, le previsioni contenute nel punto 2 delle recenti linee-guida del 20 febbraio 2014 tra Stato, Regioni e Province autonome ⁽⁵⁾ in attuazione dell'articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 2013, c.d. pacchetto Letta-Giovannini, convertito in legge n. 99 del 2013 ⁽⁶⁾, che si limitavano a stabilire l'obbligatorietà per il datore di lavoro del piano formativo individuale limitatamente alla formazione per le competenze professionalizzanti o di mestiere e cioè quelle tecnico-professionali e specialistiche. Altra cosa è la nuova previsione, di dubbia portata sistematica, che aumenta invece che diminuire l'incertezza per le imprese e i margini interpretativi per gli ispettori del lavoro, privando il datore di lavoro di una importante bussola operativa nello sviluppo dei piani di apprendistato.

2.3. Trattamento retributivo dell'apprendistato scuola

Apparentemente più agevole la previsione circa il trattamento retributivo dell'apprendista impegnato in percorso di primo livello (art. 3, d.lgs. 167/2011). Il legislatore, in questo caso, ha plausibilmente inteso riferirsi alle

⁴ Vedili in www.fareapprendistato.it alla voce *Fonti*.

⁵ Vedili in www.fareapprendistato.it alla voce *Fonti*.

⁶ Rinvio al mio *Interventi straordinari per favorire l'occupazione giovanile: apprendistato, alternanza e tirocini*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il lavoro riformato*, Giuffrè, 2013, 100-117.

migliori prassi presenti nella esperienza internazionale e comparata senza tuttavia cogliere a fondo l'essenza di questa specifica tipologia di apprendistato di tipo "scolastico" che è funzionale alla acquisizione di una qualifica o di un diploma professionale ai sensi del decreto legislativo n. 226 del 2005. Come indicato nella tabella qui sotto riportata, in Paesi come Germania, Francia, Svizzera, la retribuzione dell'apprendista è di gran lunga inferiore a quella del lavoratore qualificato o specializzato stante l'onere formativo. Vero è, tuttavia, che il trattamento retributivo non è ancorato a una fittizia distinzione tra ore di formazione e ore di lavoro, quanto funzionale a una valutazione complessiva, tendenzialmente affidata al sistema di relazioni industriali, della minore produttività dell'apprendista e del relativo onere di formazione che è posto a carico del datore di lavoro.

Tabella 1 – Apprendistato: rapporto retribuzione-inquadramento contrattuale e impegno formativo.

	<i>Industria</i>	<i>Servizi</i>	<i>Altri settori</i>
Regno Unito	46%	70%	Da 45% (parrucchieri) a 60% (commercio)
Germania	29%	34%	27%
Svizzera	14%	17,5%	18%
Irlanda	30% (primo anno) 45% (secondo anno) 65% (terzo anno) 80% (quarto anno)		
Francia (% salario minimo)	25% (sotto i 19 anni) 42% (20-23 anni) 78% (sopra 24 anni)		
Italia	Ccnl Legno-Arredo 65% (primi 12 mesi) 70% (successivi 12 mesi) 75% (successivi 12 mesi) 85% (eventuali successivi 12 mesi)	Ccnl turismo 80% (I anno) 85% (II anno) 90% (III anno) 95% (IV anno) Ccnl studi professionali	Ccnl Artigiani alimentari 2° e 3° livello: 870 euro per metà del contratto e 980 euro per la restante metà; 4° e 5° livello:

		45% (primi 12 mesi) 55% (12-24 mesi) 65% (oltre i 24 mesi)	920 euro per metà del contratto e 1.020 euro per la restante metà; 6 e 7° livello: 1.000 euro per metà contratto e 1.060 euro per la restante metà.
--	--	--	--

La previsione introdotta dal Legislatore, pur non espropriando formalmente spazi alla autonomia collettiva, interviene in una materia non ancora regolata dalla contrattazione collettiva di categoria, salvo limitate eccezioni (⁷), che si intreccia con regimi regolatori alquanto differenzianti in termini di monte ore formativo obbligatorio di competenza delle singole Regioni (⁸). I risultati (come indicato nelle simulazioni che seguono nella scheda curata con Buratti, Petruzzo, Tolve) sono paradossali, con trattamenti retributivi alquanto differenziati, Regione per Regione, pur a fronte di analoghe mansioni. Di modo che appare evidente che il problema dell'apprendistato di primo livello non è tanto l'assenza, pure eclatante dopo dieci anni di legge Biagi e tre di Testo Unico, di specifiche tariffe collettive di riferimento a cui ora il Legislatore cerca di supplire. Con riferimento a questa specifica tipologia, più ancora che per l'apprendistato professionalizzante o di mestiere, manca piuttosto un sistema, omogeneo e uniforme a livello nazionale, per l'acquisizione di una qualifica o di un diploma professionale secondo il metodo duale della alternanza scuola-lavoro attorno a cui innestare le competenze, sin qui mai esercitate, della contrattazione collettiva nazionale di settore. Appare evidente che la previsione in commento, se pure risolve (invero parzialmente, come visto) uno dei nodi critici dell'apprendistato di primo livello, non consentirà in ogni caso il suo effettivo sviluppo o radicamento fino a quando non verrà realizzata una saldatura tra contrattazione collettiva di settore e percorsi scolastici di riferimento.

Se proprio si voleva sbloccare, in via transitoria, il primo livello, si sarebbe semmai potuto più efficacemente fare riferimento all'analogia, parametrando cioè l'intero trattamento economico e normativo dell'apprendistato per la

⁷ Vedili in www.fareapprendistato.it alla voce *Fonti*.

⁸ Vedili in www.fareapprendistato.it alla sezione *Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale*.

qualifica e il diploma a quello dell'apprendistato professionalizzante o di mestiere, oggi normato da tutti i settori produttivi a differenza del primo livello, in proporzione (e compatibilmente) con il diverso monte ore formativo⁹). Così, in effetti, la previsione introdotta dall'articolo 2, comma 1, lettera *b*, del decreto-legge in commento pare poco o nulla utilizzabile perché destinata a operare (stante l'inciso sulla autonomia negoziale collettiva) solo là dove l'apprendistato di primo livello non sia stato normato dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria (o, in subordine, dalla contrattazione di secondo livello, ma solo là dove a ciò espressamente delegata dalla contrattazione collettiva nazionale stante la previsione dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 167 del 2011). Di modo che la mera possibilità di un trattamento retributivo calibrato sul monte ore formativo complessivo di ben poca utilità pratica potrà essere là dove poi manchino, come nel caso di specie, puntuali previsioni contrattuali relative al trattamento normativo dell'apprendistato per la qualifica e il diploma.

2.4. Integrazione tra formazione professionalizzante e formazione di base

Quanto alla possibilità, per l'apprendistato di secondo livello, di integrare la formazione professionalizzante e di mestiere con la formazione trasversale e di base comune a tutte le figure professionali, non pare potersi convenire con la lettura fornita dalla già richiamata circolare n. 5/2014 della Fondazione Studi dei Consulenti del lavoro¹⁰) secondo cui la previsione potrebbe riferirsi alla mera possibilità per le Regioni di organizzare e mettere a catalogo l'offerta formativa pubblica a integrazione di quella aziendale. Tale possibilità era, infatti, già prevista dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 167 del 2011, là dove ne subordinava l'operatività alle "risorse annualmente disponibili". Ancora più esplicite, sul punto, erano poi state le recenti linee-guida adottate lo scorso 20 febbraio 2014 in conferenza Stato, Regioni e Province Autonome¹¹), secondo cui la formazione pubblica è da ritenersi obbligatoria "solo se

⁹ Soluzione questa in parte adottata in Regione Lombardia, nel 2010, nell'ambito del primo tentativo di dare attuazione alle disposizioni di cui all'art. 48 del d.lgs. n. 276/2003 in materia di apprendistato per il diritto dovere di istruzione e formazione divenuto oggi, col Testo Unico del 2011, apprendistato per la qualifica o il diploma. Cfr. l'Intesa Ministero del lavoro e delle politiche sociali, MIUR e Regione Lombardia del 27 settembre 2010, in www.fareapprendistato.it, voce *Fonti*.

¹⁰ *Supra*, nota 1.

¹¹ *Supra*, nota 5, punto 1 delle linee-guida.

disciplinata come tale nell'ambito della regolamentazione regionale (...) e sia realmente disponibile per l'impresa e per l'apprendista". L'intento della previsione, in chiave semplificatoria, è invece ben altro in quanto finalizzato a sollevare il datore di lavoro dall'obbligo di riconoscere all'apprendista un monte ore di formazione pubblica (tra le 120 e le 40 ore nel triennio in ragione del titolo di studio dell'apprendista) per l'acquisizione di competenze di base e trasversali come dettagliatamente indicate dal punto 1 delle citate linee-guida del 20 febbraio 2014. Non si capirebbe del resto di quale semplificazione regolatoria stiamo parlando (come riporta la rubrica dell'articolo 2 del decreto-legge n. 34/2014) se al datore di lavoro fosse accollato l'impegnativo onere di verificare volta per volta il catalogo della offerta formativa regionale e la presenza o meno di risorse sufficienti per la sua effettiva attuazione. Alla luce delle previsioni contenute nelle linee-guida del 20 febbraio 2014, coerenti con la ripartizione di competenze in materia di apprendistato tra Stato e Regioni, la nuova previsione pare dunque lineare e suscettibile di una interpretazione univoca e cioè la volontà del Governo di superare, con atto unilaterale e certo non rispondente al principio di leale collaborazione, quanto concordato dal precedente Governo in sede di conferenza unificata.

Un ultimo rilievo, al riguardo. Se bene si comprende la ragione della non applicazione della previsione di cui all'articolo 2, comma 1, lett. c), con riferimento all'apprendistato per la qualifica e il diploma e all'apprendistato di alta formazione, in considerazione della componente pubblica dei relativi percorsi formativi finalizzati alla acquisizione di un titolo di studio, risulta oscura la non estensione alle altre tipologie di apprendistato e, segnatamente, all'apprendistato di ricerca che, come noto e come chiarito dal Ministero del lavoro con circolare n. 29/2011 ⁽¹²⁾, è fattispecie distinta dall'alta formazione. Salvo non si tratti, come ho già rilevato in alta sede ⁽¹³⁾, di un segno tangibile della storica indifferenza del nostro Legislatore verso il lavoro nel settore della ricerca pur a fronte di dichiarazioni di principio e annunci, anche da parte dello stesso Governo ⁽¹⁴⁾, a cui non fanno poi mai seguito puntuali provvedimenti normativi.

¹² Vedila in www.fareapprendistato.it alla voce *Fonti*. In tema cfr. M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011.

¹³ Cfr. M. Tiraboschi, *Dottorati industriali, apprendistato per la ricerca, formazione in ambiente di lavoro. Il caso italiano nel contesto internazionale e comparato*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2014, n. 1.

¹⁴ Ricordo che nella conferenza di presentazione delle misure sul lavoro approvate dal Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014, il Presidente del Consiglio Matteo Renzi aveva annunciato lo stanziamento di 600 milioni di euro per il lavoro di ricerca. Di questa misura non v'è traccia nel decreto-legge in commento.

2.5. Regime transitorio

Con riferimento, infine, ai dubbi sorti sul regime transitorio ci si limita a rilevare che le previsioni in esame non possono che avere come riferimento i futuri contratti stipulati a far data dalla entrata in vigore del decreto-legge e cioè il 21 marzo 2014. Vero è tuttavia che, come si è cercato di argomentare nelle pagine che precedono, poco o nulla dovrebbe cambiare nel breve periodo stante la previsione, nei contratti collettivi, di disposizioni e obblighi analoghi a quelli su cui è intervenuto il Legislatore. Le notevoli incertezze interpretative, in uno con la difficoltà di valutare il regime sanzionatorio che accompagna le previsioni contrattuali e l'attuazione del piano formativo, dovrebbero indurre a estrema cautela nella speranza che la legge di conversione porti rimedio alle numerose incongruenze sin qui rilevate (e altre ancora potrebbero emergere in sede di prima applicazione).

3. Una prima valutazione d'insieme della portata della novella in attesa della legge di conversione

Opportunamente archiviata, almeno per ora, la pericolosa suggestione dottrinale del contratto unico a tempo indeterminato, il Governo Renzi prende dunque di petto il nodo dell'apprendistato che, molto saggiamente, viene riconfermato quale contratto privilegiato per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Contenuti, tempi e metodo appaiono tuttavia sbagliati e forse anche controproducenti almeno per chi conosca la ingloriosa fine, per mano della Corte di Giustizia Europea, dei contratti di formazione e lavoro.

L'idea di fondo, è che l'apprendistato non decolli per colpa di vincoli e oneri di natura burocratica, tanto a livello nazionale che regionale. Così, però, può ragionare – dopo il Testo Unico del 2011 e i correttivi che si sono via via succeduti sino agli ultimi concordati in conferenza Stato-Regioni lo scorso 20 febbraio – solo chi pensa che la formazione in sé sia un onere: un impiccio pratico che frena le imprese dall'utilizzo di uno strumento contrattuale pure fortemente incentivato ⁽¹⁵⁾. Così si spiega la proposta di eliminazione della formalizzazione del piano formativo individuale che pure rimane obbligatorio

¹⁵ Cfr. U. Buratti, L. Petruzzo, M. Tiraboschi, [Incentivi apprendistato: guida ragionata alle misure nazionali e regionali](#), Working Paper ADAPT, 2014, n. 151 (in [www.fareapprendistato.it](#)).

e che dovrebbe guidare tanto l'impresa e il tutor aziendale nella costruzione di un percorso di apprendimento, quanto l'ispettore nella verifica dell'adempimento degli obblighi formativi di mestiere che rimangono inalterati.

Ancor più grave, invero, pare il venir meno della obbligatorietà della offerta formativa pubblica di tipo trasversale, che già era stata degradata, per la sua inefficienza, dalle 120 ore annuali della legge Biagi alle 120 ore nell'arco del triennio, riducibili ulteriormente a 40 in caso di laureati, secondo quanto disposto in alcune Regioni e ora nelle linee-guida dello scorso 20 febbraio. Praticamente, otto giorni di formazione pubblica, interna o esterna alla impresa, nell'arco di un triennio, da svolgersi tendenzialmente nella fase iniziale del rapporto di lavoro. Davvero poca cosa, e non certo ostativa dell'avvio di percorsi di apprendistato, pur tuttavia sufficiente a evitare il rischio di una censura da parte delle istituzioni comunitarie ai sensi della già richiamata normativa in materia di aiuti di Stato. Il rischio della degradazione dell'apprendistato, almeno quello professionalizzante, in un contratto di formazione e lavoro dal valore puramente di inserimento è del tutto evidente, con gravi rischi per le imprese italiane di vedere replicata sulla loro pelle la dolorosa vicenda con l'obbligo di restituzione degli incentivi indebitamente percepiti perché contrari al diritto comunitario della concorrenza⁽¹⁶⁾.

La stessa opzione di intervenire massicciamente sull'apprendistato professionalizzante o di mestiere è indicativa della valenza politica e culturale oltre che pratica dell'intervento. Nonostante la persistente e oramai stucchevole enfasi sul modello tedesco, e persino una formale intesa di cooperazione tra Ministero del lavoro italiano e Ministero del lavoro tedesco, nessun intervento di sostanza e di sistema è infatti ipotizzato sull'apprendistato "scolastico" (incentrato su una robusta alternanza e integrazione tra scuola e lavoro), e tanto meno sull'apprendistato di alta formazione per percorsi di scuola secondaria superiore e per l'alta formazione universitaria (rispettivamente artt. 3 e 5 del d.lgs. n. 167/2011). Eppure, come puntualmente documentato nei preziosi rapporti Isfol di monitoraggio dell'apprendistato, sono queste le due tipologie che ancora non decollano. E ciò nonostante siano presenti nel nostro ordinamento dall'oramai lontano 2003, anno di approvazione della legge Biagi, e rappresentino, a livello comparato, l'idealtipo cui dovrebbe protendere l'evoluzione dell'istituto nella costruzione, di concerto con imprese e sindacati, di un vero e proprio sistema

¹⁶ Cfr. M. Tiraboschi, [Aiuti di Stato e contratti di formazione e lavoro nella decisione della Corte di Giustizia del 7 marzo 2002: sentenza annunciata, risultato giusto](#), in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2002.

dell'apprendistato. Il tutto, peraltro, senza alcun preventivo concerto con le Regioni che, un mese dopo le intese raggiunte nella conferenza Stato-Regioni del 20 febbraio 2014, hanno subito in modo unilaterale l'iniziativa del Governo, lasciando così prospettare l'ennesimo ricorso alla Corte Costituzionale come già avvenuto nel 2008 per un intervento invero più timido e modesto del Governo sulla formazione pubblica esterna o interna alla impresa⁽¹⁷⁾.

In attesa di valutare la reazione delle Regioni e forse anche della Corte di Giustizia, con interventi che non poco potrebbero incidere sulla reale propensione delle imprese a invertire la tendenza in materia di apprendistato, resta il fatto che lo stesso pacchetto di misure prevede ora, con la liberalizzazione del contratto a termine, un temibile concorrente rispetto al più oneroso (almeno dal punto di vista gestionale e operativo) apprendistato, senza dimenticare inoltre che un vero freno all'apprendistato è oggi da rinvenirsi nella riforma degli stage che sono stati ampiamente liberalizzati dalla riforma Fornero⁽¹⁸⁾. Cosa può infatti indurre una impresa a ricorrere a un più strutturato e oneroso apprendistato quando ha a disposizione tirocini di durata tra sei e dodici mesi con ridotti oneri formativi e gestionali e con un costo inferiore di almeno un terzo?

Nelle materie del lavoro, Matteo Renzi ha duramente respinto il metodo della concertazione visto come un freno al cambiamento e alla modernizzazione del Paese. Eppure, proprio uno strumento delicato come l'apprendistato, per funzionare, ha bisogno di una forte concertazione e di quel consenso di tutti gli attori interessati che solo può consentire di costruire quello che ancora manca al contratto di apprendistato: un sistema, anzi il sistema dell'apprendistato come strategia di programmazione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro in ragione delle competenze e dei saperi di cui i lavoratori hanno bisogno per essere occupabili e le imprese per vincere la sfida dei mercati globali. Tutto il resto sono scorciatoie come i finti stage e i contratti a termine acausali che, per quanta flessibilità possano concedere alle aziende, mai saranno in grado di consentire loro di vincere una sfida basata sempre più sul valore e sulle competenze della forza lavoro di cui si dispone.

¹⁷ Cfr. C. cost. 14 maggio 2010, n. 176, in www.fareapprendistato.it, voce *Fonti*.

¹⁸ Cfr. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), [*La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero. L'attuazione a livello regionale delle Linee-guida 24 gennaio 2013: mappatura e primo bilancio*](#), ADAPT University Press, 2013 (in www.fareapprendistato.it).

4. Nota bibliografica

Per una analisi sistematica sulla riforma dell'apprendistato del 2011 si rimanda in via generale a: M. Tiraboschi (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011. Una ricostruzione storica-interpretativa dell'istituto è, invece, presente in F. Carinci, *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi-unico")*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2012, n. 145; mentre per uno sguardo complessivo che tenga conto anche di una prospettiva pedagogica e formativa si rimanda a *L'apprendistato. Una sfida per la formazione della persona, un'occasione per il rilancio dell'economia*, numero monografico di *Cqia Rivista. Lavoro, persona formazione*, n. V, 2012, in www.cqjarivista.it. Il tema dell'apprendistato e della sua connessione tra dimensione lavorativa e dimensione formativa è stato analizzato in diversi contributi apparsi su *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2011, n. 4. In modo particolare si vedano: P. Ryan, in *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*; G. Bertagna, *Apprendistato e formazione in impresa*; P.A. Varesi, *Il Testo Unico dell'apprendistato: note sui profili formativi*. Il piano formativo individuale, così come regolamentato dal Legislatore del 2011, si inseriva pienamente nell'ottica della valorizzazione e strutturazione della formazione in contesto lavorativo. Con la riforma contenuta nel decreto legge in commento, tale aspetto viene fortemente depotenziato.

Le misure di intervento in materia di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale sembrano non tener conto della intricata situazione tanto a livello di disciplina regionale quanto di disciplina contrattuale per la quale si rimanda alla banca dati del sito www.fareapprendistato.it. Nonostante un quadro regolatorio piuttosto incerto e complesso, non mancano buone prassi. Si veda sul punto a cura di ADAPT: *Apprendistato: la vera «Garanzia Giovani»*, in Gi Group Academy (a cura di), *Garanzia giovani. Politiche attive per l'occupazione giovanile*, Edizioni Guerini, 2014.

Il rischio di una riduzione dell'apprendistato a contratto di formazione e lavoro pone alcuni problemi di compatibilità con le normative europee in materia di aiuti di stato. A tal proposito si veda: M. Tiraboschi, *Aiuti di Stato e contratti di formazione e lavoro nella decisione della Corte di Giustizia del 7 marzo 2002: sentenza annunciata, risultato giusto*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2002, n. II. La ricostruzione storico-interpretativa presentata da P.A. Varesi in *I contratti di lavoro con finalità formative*, Franco Angeli, 2001, mostra come con il decreto legge in commento può determinare una reale involuzione e un ritorno al passato.