

Apprendistato: attuazione regionale, criticità e proposte di intervento

Il presente documento intende proseguire la riflessione avviata in sede di confronto tra il Ministro del Lavoro e gli Assessori Regionali al Lavoro nello scorso agosto, da un lato aggiornando all'oggi il quadro della regolamentazione regionale dell'istituto, dall'altro approfondendo le possibili soluzioni operative, e le relative implicazioni, che consentano di procedere nell'ottica di una piena attuazione dell'apprendistato, in particolare, come già anticipato, per quanto riguarda quelle tipologie del contratto (apprendistato per la qualifica e il diploma e apprendistato per l'alta formazione e ricerca) che risultano difficilmente appetibili per il mondo imprenditoriale al confronto con l'apprendistato professionalizzante o di mestiere, e altrettanto difficilmente attuabili.

Per quanto riguarda lo **stato di attuazione** della normativa in materia, si allega il prospetto riassuntivo aggiornato degli atti emanati a livello regionale, dal quale si conferma un livello di attivazione regionale soddisfacente sulle tre tipologie di contratto, che riguarda l'intero territorio nazionale (Allegato 1).

Passando alle questioni critiche relative alla piena attuazione dell'istituto, la riflessione di Regioni e P.A. ha in primo luogo messo in luce una questione propedeutica a qualsiasi ulteriore passaggio: la necessità di disporre, al fine di procedere ad una programmazione dell'offerta formativa che risponda al reale quadro territoriale, di una **base informativa aggiornata ed affidabile**.

Informazioni statistiche certe sui contratti attivati dopo l'entrata in vigore del Nuovo Testo Unico ad oggi non risultano ancora compiutamente disponibili, stante le informazioni che si rilevano attraverso le Comunicazioni Obbligatorie, che recepiranno le novità del Testo Unico Apprendistato solo a partire dal prossimo mese di gennaio, come previsto dal decreto direttoriale n. 235 del 5 ottobre scorso.

Relativamente agli aspetti legati all'affidabilità dei dati, si segnala la mancanza di qualsiasi meccanismo di blocco nel sistema informatico delle CO in presenza di un errata imputazione di dati. Confermando gli elementi che hanno costituito l'ossatura della riflessione di Regioni e P.A., sintetizzati nel documento dell'agosto scorso, si è proceduto nell'approfondimento delle varie criticità emerse nella prima attuazione, e nella prefigurazione di possibili percorsi di modifica del dettato normativo e delle previste procedure di attuazione, alla luce dell'attuale debole ricorso all'istituto dell'apprendistato di 1° e 3° livello. Ciò ovviamente nella consapevolezza che le criticità di seguito illustrate, presuppongono interventi differenziati con riferimento all'assetto di competenze di cui ciascuno degli attori, coinvolti nella definizione del sistema, è portatore. Risulta evidente quindi che questo documento intende offrire un primo momento di riflessione condivisa in merito a questa prima fase di attuazione dell'Istituto, suggerendo però con riferimento a ciascuno degli aspetti evidenziati possibili percorsi risolutivi, e chiarendo, con riguardo a ciascuno di essi quale o quali siano i soggetti deputati alla predisposizione di possibili percorsi risolutivi in merito.

Per quanto concerne l'opportunità di individuare **forme di incentivazione in grado di promuovere il ricorso all'apprendistato di primo e di terzo livello**, la riflessione di Regioni e P.A. si è orientata nella direzione di ragionare in un'ottica di sistema duale, ossia separando la componente lavoristica dalla componente formativa del contratto di apprendistato. Soprattutto con riferimento all'apprendistato di I° livello, appare difatti troppo onerosa per il datore di lavoro la somma degli oneri salariali da corrispondere all'apprendista e del monte ore complessivo di formazione che lo stesso deve assolvere per il raggiungimento della qualifica/diploma professionale (non meno di 400 ore annue) disincentivando le imprese all'utilizzo di tale contratto e, con riferimento agli apprendisti maggiorenni, preferendo il ricorso all'apprendistato di II° livello. E' emersa inoltre una criticità relativa alla durata della componente formativa rispetto alla durata contrattuale, che attiene per un verso al raggiungimento della qualifica o del diploma prima della conclusione del triennio o quadriennio contrattuale, tenuto conto di eventuali crediti formativi maturati precedentemente, dall'altro verso al non raggiungimento della qualifica o del diploma alla conclusione del triennio o quadriennio contrattuale, nel caso di non superamento dei relativi esami.

Con riferimento a tale questione la riflessione di Regioni e P.A. propone le seguenti linee di sviluppo:

a) Modulazione degli oneri salariali

Con riferimento a quanto già anticipato nel documento dello scorso agosto, "Un possibile percorso di valorizzazione dell'apprendistato di primo e terzo livello potrebbe inoltre prevedere l'introduzione di **elementi di flessibilità nella retribuzione**, allineando i trattamenti retributivi alla componente lavorativa/formativa, in una logica di proporzionalità tra formazione e salario".

Il contratto di apprendistato si fonda sul nesso di reciprocità in base al quale, alla prestazione lavorativa dell'apprendista, corrisponde il duplice obbligo contrattuale del datore di lavoro di remunerare tale prestazione e di garantire la formazione necessaria all'acquisizione della qualificazione contrattuale e/o del titolo di studio a cui è finalizzato il contratto medesimo.

Nel caso specifico dell'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, la formazione deve rispettare standard formativi determinati a livello nazionale dal D.Lgs 226/05, che comportano un impegno formativo in orario di lavoro (minimo 400 ore/anno, come stabilito dall'Accordo assunto in Conferenza permanente Stato Regioni del 15 marzo 2012) che si traduce in una importante riduzione del tempo che l'apprendista può dedicare al lavoro.

Si ritiene che, mentre la formazione professionalizzante impartita dal datore di lavoro in impresa, sia connotabile come parte del sinallagma stesso, in quanto funzionale all'acquisizione delle competenze professionali connesse con "l'addestramento lavorativo" (in analogia a quanto accade per l'apprendistato professionalizzante), di diversa natura sia il tempo dedicato dall'apprendista, nel percorso di formazione per la qualifica triennale e il diploma quadriennale, finalizzato all'acquisizione delle competenze di base, tecnico professionali comuni e specifiche, che attengono agli standard formativi del citato D.Lgs 226/05 e che essendo dunque analogo a quanto previsto nel sistema di istruzione/formazione, dovrebbe anch'esso essere ritenuto a carico della finanza pubblica.

In ragione di tale distinzione, e in analogia alle regolazioni delle più avanzate e consolidate esperienze europee sull'apprendistato, (valutare se inserire qui i dati di costo degli apprendisti in altri paesi, quali Germania, Svizzera, etc) si propone di sollevare il datore di lavoro dalla remunerazione del tempo dedicato alla formazione strutturata, commisurando il salario dell'apprendista all'effettivo impegno lavorativo e formativo, nella misura in cui la formazione sia funzionale alla prestazione lavorativa, così come da sinallagma contrattuale.

Tale possibilità è stata prevista da tempo, all'interno della Provincia di Bolzano, negli accordi territoriali sull'apprendistato di primo livello, che prevedono una retribuzione dell'apprendista in misura percentuale e in modo graduale all'anzianità di servizio, in linea con quanto previsto dal D.lgs. 167/2011, art. 2, comma 1, lettera c "Possibilità di inquadrare il lavoratore fino a due livelli inferiori rispetto alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto ovvero, in alternativa, **di stabilire la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale e in modo graduale all'anzianità di servizio**". L'accordo provinciale per la "disciplina dell'apprendistato nel settore industria e artigianato della P.A. di Bolzano" del 3 settembre scorso, siglato con le associazioni sindacali e datoriali della Provincia, ne è un esempio recente.

COMPETENZA: Parti Sociali e MLPS

le alternative possibili sono:

1. modifica del D.lgs 167/2012 in riferimento al I e III livello così che la contrattazione si uniformi alla proporzionalità del salario in ragione dell'impegno formativo (scambio salario-formazione);
2. rimettere, come già previsto dal TU Apprendistato, la questione all'autonomia delle parti sociali attraverso la stipula sul piano nazionale, di accordi collettivi di settore o interconfederali. In tal senso l'intervento Ministero del Lavoro e delle Regioni e province autonome avrebbe un valore meramente esortativo

b) Ridefinizione della durata del contratto

Come già accennato la questione della durata contrattuale prevista dall'art. 3 si pone in due diverse accezioni, entrambe condizionanti rispetto alla scelta imprenditoriale di accedere a tale istituto contrattuale: il raggiungimento della qualifica/diploma prima della conclusione del percorso formativo previsto ovvero, il caso inverso, il non raggiungimento della qualifica/diploma alla conclusione del percorso formativo previsto, ricordando che la durata massima della formazione prevista per tale tipologia contrattuale è pari a 3 o 4 anni.

b1) Al fine di rendere attrattiva la formula contrattuale prevista dall'art. 3, è necessario prevedere che la durata contrattuale non sia inferiore a quella prevista dall'art. 4. e dalle relative discipline della contrattazione collettiva nazionale, anche nel caso del raggiungimento da parte dell'apprendista della qualifica/diploma prima del triennio/quadiennio.

Una ipotesi potrebbe essere quella, pertanto, di commisurare la durata del rapporto di lavoro in art. 3 sommando la durata necessaria all'acquisizione della qualifica professionale di cui agli standard previsti dal D.Lgs. 226/2005 con la durata prevista ai fini della qualificazione contrattuale. In altri termini nel caso l'apprendista, anche alla luce di crediti formativi maturati precedentemente, raggiunga la qualifica professionale ex D.lgs. 226/2005 prima del triennio/quadriennio, il contratto ex art. 3 proseguirebbe comunque, rendendo la durata del contratto ex art. 3 equiparabile a quella ex art. 4. In questa ipotesi la componente formativa di carattere tecnico professionale, per il periodo contrattuale successivo all'acquisizione della qualifica professionale, è regolata con riferimento agli accordi interconfederali, di settore o nei contratti collettivi ai sensi di quanto previsto dall'art. 4. comma 2 del D.Lgs. 167/2011.

b2) Nel caso inverso in cui un apprendista abbia assolto l'intera durata contrattuale dell'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale (max tre/quattro anni), ma non abbia conseguito la qualifica/diploma al termine del percorso formativo, si potrebbe prevedere che l'azienda stipuli con lo stesso soggetto un secondo contratto di apprendistato ex art. 3. Questa soluzione troverebbe motivazione nel fatto che il non raggiungimento della qualifica/diploma entro i termini indicati dalla norma (max 3/4 anni) richiede la previsione di un ulteriore periodo formativo, cui finalizzare il nuovo contratto per l'ottenimento della qualifica/diploma professionale. Del resto, l'aver portato il limite di età per l'apprendistato di primo livello dai 18 ai 25 anni potrebbe essere interpretato come volontà del legislatore di garantire la possibilità di usare detta tipologia contrattuale per recuperare giovani che non hanno conseguito nei modi e nei tempi previsti una qualifica o un diploma¹.

COMPETENZA: MLPS (si rende necessaria una revisione della normativa)

¹ Ulteriore questione che potrebbe prevedere ambiti di intervento, ma rispetto alla quale in sede di GT non si è condiviso un percorso è quella relativa agli sgravi contributivi. Di seguito si riportano, a tal proposito, le considerazioni espresse in merito dalle Regioni Emilia Romagna e Lombardia riguardo l'opportunità di un intervento su tale aspetto.

Regione Emilia Romagna: Differenziare gli sgravi contributivi in proporzione all'entità del monte ore di formazione, in altri termini se si assume il presupposto che è possibile modificare il Testo Unico, occorre individuare una relazione più stringente fra quantità dello sgravio e complessità dell'obbligazione formativa.

Regione Lombardia: per quanto riguarda la giusta segnalazione dell'Emilia Romagna su sgravi proporzionati all'impegno formativo si fa presente che la disciplina attiene alla legge di stabilità e che attualmente per le azienda da 1 a 9 dipendenti lo sgravio è del 100% per i primi tre anni, fermo restando il contributo del lavoratore (vedi tabella). Sopra i 10 lavoratori il contributo è pari al 10% del salario a carico del datore di lavoro. L'onere per l'apprendista è pari sempre al 5,84%. Si noti che in Germania la contribuzione media, da CCLN, è pari a circa a un 1/3 o ¼ di un lavoratore qualificato e cresce nella vita formativa.

La proposta per il I e III livello potrebbe essere quella di azzerare i contributi aziendali e del lavoratore, fermo restando anche in questo caso, il tema degli impatti sulla finanza pubblica.

Periodo contrattuale	Aziende fino a 9 dipendenti			Aziende oltre i 9 dipendenti		
	Totale	Datore di lavoro	Lavoratore	Totale	Datore di lavoro	Lavoratore
Dal 1° al 12° mese di contratto	5,84	0,00	5,84	15,84	10,00	5,84
Dal 13° al 24° mese di contratto	5,84	0,00	5,84	15,84	10,00	5,84
Dal 24° al 36° mese di contratto	5,84	0,00	5,84	15,84	10,00	5,84
Oltre il 36° mese di contratto	15,84	10,00	5,84	15,84	10,00	5,84

Infine, ad ulteriore incentivazione del primo livello di apprendistato, gli attuali contributi previsti dal Progetto AMVA potrebbero essere destinati, in via esclusiva, alle imprese che assumono apprendisti con tale tipologia contrattuale, o sul terzo livello, prevedendo inoltre un incremento contributivo nel caso di assunzione di soggetti minorenni.

Le stesse modalità di erogazione dei contributi previsti da AMVA potrebbero essere finalizzate a “disincentivare” l’interruzione anticipata del rapporto di lavoro, che si verifica con sempre maggiore frequenza e rappresenta di fatto uno degli elementi di forte criticità di tale contratto di lavoro: ad esempio, prevedendo tempistiche differenziate per l’erogazione dei contributi stessi, con avanzamenti legati alle fasi di completamento del percorso formativo.

Con riferimento alla questione della introduzione di elementi di **flessibilità** in grado di rendere appetibile sul mercato il contratto di apprendistato di primo livello, si ribadisce quanto già sottolineato nella nota di agosto, con riferimento alla necessità di procedere alla **revisione del sistema di Istruzione e Formazione professionale**. Si auspica pertanto la tempestiva attivazione del Tavolo Interistituzionale previsto nell’Accordo in Conferenza Stato Regioni del 19 gennaio 2012, che proceda all’ampliamento delle qualifiche e dei diplomi di riferimento, il cui numero attualmente risulta limitativo rispetto al più ampio panorama dei profili professionali contenuti nella contrattualistica e parallelamente individui i necessari passaggi di adeguamento dell’impianto complessivo del sistema al fine di renderlo rispondente alle necessità di una dimensione non esclusivamente formativa, bensì di alternanza (dimensione contrattuale e formativa complessa)².

Prendendo come riferimento il sistema duale tedesco, che permette di conseguire 360 qualifiche professionali attraverso l’apprendistato, una proposta

COMPETENZA CONDIVISA (In questo caso si prevede la semplice attivazione del Tavolo già previsto dalla norma)

Per quanto riguarda la necessità di procedere in termini di **semplificazione degli adempimenti e delle procedure**, sempre nell’ottica di promozione delle tipologie di apprendistato di primo e terzo livello, un argomento problematico dal punto di vista amministrativo, sia per le imprese sia per Regioni e P.A. stesse, è stato individuato negli adempimenti formativi degli **apprendisti assunti in quelle imprese che hanno sedi anche in territori differenti** da quello dove è sita la sede legale. In merito vengono avanzate alcune ipotesi, già di fatto praticate in alcuni territori con risultati apprezzabili e ritenuti risolutivi dal tessuto imprenditoriale:

² Prendendo come riferimento il sistema duale tedesco che permette di conseguire 360 qualifiche professionali attraverso l’apprendistato, una proposta potrebbe essere una riconduzione dei profili contrattuali esistenti nell’ambito delle 22 qualifiche e contestuale attivazione di un processo per la definizione di nuove qualifiche IFP.

- la previsione da parte regionale di specifici rimborsi formativi potrebbe essere una soluzione percorribile. Resta inteso, però, che per poter addivenire ad una soluzione del genere, stante l'attuale differenziazione dei costi legati alla formazione di tale categoria di soggetti sui vari territori, le Regioni dovrebbero essere in grado di pervenire alla definizione di un costo standard
- la previsione di svolgimento dell'attività formativa presso la sede dell'impresa delocalizzata, ma nel rispetto delle regole stabilite dalla Regione in cui ha sede legale l'impresa, ovvero rimborsando all'apprendista i costi di spostamento dal territorio dove ha sede l'impresa delocalizzata al territorio dove l'impresa ha la sede legale per adempiere agli obblighi formativi

COMPETENZA: MLPS e Regioni (Non sembra necessario un intervento specifico su tale questione, forse sarebbe auspicabile una informativa ampia e generalizzata che promuova le soluzioni positive prefigurate)

Un'ultima questione è quella che attiene al tema delle **risorse** a finanziamento di un istituto su cui sia il Ministero del Lavoro sia le Regioni e P.A. hanno concordato la necessità di individuare soluzioni operative tempestive.

Il quadro attuale del finanziamento della formazione in apprendistato vede il concorso di risorse nazionali, regionali e, in quota sempre maggiore, anche di FSE. Ma, pur a fronte di un impegno ampio dei vari soggetti coinvolti nella piena attuazione di tale istituto, il numero degli apprendistati destinatari di interventi formativi è ben lontano dal numero degli apprendisti assunti. Con riferimento all'ultimo anno di cui si dispone del rapporto di monitoraggio, la percentuale degli apprendisti in formazione non supera il 25%.

Ritenendo di difficile praticabilità la previsione di un incremento delle risorse nazionali e/o regionali a favore dell'apprendistato, tenuto conto del particolare momento di crisi economica che vede coinvolti tutti i soggetti istituzionali del nostro Paese nel contenimento della spesa pubblica, si ribadisce la necessità, peraltro prevista dal legislatore, di **coinvolgere i Fondi Paritetici Interprofessionali** nella costruzione di un sistema integrato di formazione per l'apprendistato, nell'ottica che già ha visto il raggiungimento nel 2007 di un accordo per la promozione della formazione continua tra Ministero del Lavoro, le Regioni e P.A. e le Parti Sociali.

Peraltro occorre segnalare che già ad oggi risulta che alcuni Fondi Paritetici Interprofessionali abbiano avviato esperienze di formazione destinata agli apprendisti.

COMPETENZA: MLPS e Parti Sociali (In questo caso si prevede la promozione da parte del Ministero di un luogo di confronto con le Parti Sociali in direzione dell'attuazione di quanto già previsto dalla norma)