

Questa stretta connessione tra differenti finalità formative e disciplina contrattuale dell'istituto è peraltro confermata anche dal fatto che le tre nuove tipologie di apprendistato previste dal legislatore nel d.lgs. n. 276/2003 – apprendistato per espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, apprendistato professionalizzante e apprendistato per acquisizione di un diploma o qualifiche di alta formazione – sono caratterizzate da distinte discipline contrattuali, con riferimento alla durata e all'ambito di applicazione soggettivo, coerenti proprio con le diverse finalità perseguite dai contratti.

Patrizia Tiraboschi

Ricercatore Adapt – Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi»

1. Apprendistato (segue)

La legge regionale sull'apprendistato pugliese: note critiche

Sommario: **1.12.** Premessa. – **1.13.** Profili di criticità con riferimento alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. – **1.14.** Il problema della coerenza della regolamentazione regionale con le nuove finalità dell'istituto. – **1.15.** Il finanziamento regionale dell'apprendistato. – **1.16.** Il costo dell'apprendistato e la concorrenza di forme diverse di assunzione agevolata. – **1.17.** Conclusioni.


1.12. Il 16 novembre scorso il Consiglio regionale della Regione Puglia ha approvato la Legge regionale sull'apprendistato professionalizzante (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 43; per un quadro generale sullo stato di attuazione di questa tipologia di apprendistato a livello regionale vedi la nota redazionale *Lo stato di attuazione della disciplina dell'apprendistato a livello regionale e i percorsi di sperimentazione*, e, per uno specifico confronto con la situazione in Emilia Romagna, la nota di P. TIRABOSCHI, *Apprendistato professionalizzante in Emilia Romagna: tra regolamentazione regionale e contrattazione collettiva*, entrambe in questo *Osservatorio*). Le cronache riportano di un'ampia maggioranza e della mera astensione di parte dell'opposizione, a seguito dell'approvazione di un emendamento dalla stessa presentato.

I “numeri” del consenso politico sembrerebbero, pertanto, confermare la bontà del testo licenziato e dello sforzo, anche finanziario, della Regione Puglia per far decollare questo importante strumento per l'accesso dei giovani al mercato del lavoro, tramite la formazione sul lavoro, incentivandone, poi, anche la stabilizzazione.

Permangono, tuttavia, a prescindere dalle ragioni e dal “peso” politico del dissenso espresso dal Ministero del lavoro, dalla Cisl e da Confindustria, motivi gravi di perplessità, che qui si intendono sinteticamente porre in rilievo per la preoccupazione che un importante strumento gestionale, atteso dalle imprese e dai lavoratori, potenziali destinatari di opportunità formative e occupazionali, risulti depotenziato dalle difficoltà scaturite dalle scelte legislative operate.

I profili che meritano un esame sono essenzialmente: a) il rispetto delle competenze legislative statali a vario titolo connesse all'istituto dell'apprendistato professionalizzante, nonché di quelle dalla legge riservate alla contrattazione collettiva; b) l'opportunità di alcune previsioni tenuto conto di una serie di incentivi all'occupazione, alternativi a quelli connessi all'apprendistato, oggi fruibili da parte delle imprese; c) il finanziamento regionale di tale misura di politica attiva del lavoro.

1.13. Come è noto, l'art. 117 Cost., riformato nel 2001, assegna allo Stato la competenza esclusiva in materia di “ordinamento civile” – comma 2, lett. l) – e quella di determinare i principi fondamentali per tutte le materie di competenza concorrente, tra cui la “tutela e sicurezza del lavoro” (comma 3).

Per altro verso, la sentenza C. Cost. n. 50/2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 4, per un commento alla sentenza vedi, in *q. Fascicolo*, S. SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*), valutando la legittimità delle norme in tema di apprendistato contenute sia nella l. n. 30/2003, sia nel d.lgs. n. 276/2003, ha concluso in senso positivo, escludendo che le stesse violassero le competenze regionali in materia di istruzione e formazione professionale sulla base della distinzione tra profilo pubblicistico, di competenza regionale, e profilo privatistico, attinente al contratto di lavoro formativo (*id est* formazione aziendale), riconducibile alle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile.

È possibile, quindi, alla luce di questo principio, una verifica di legittimità al contrario, volta cioè ad accertare se l'invasione di campo non sia contestabile oggi al legislatore regionale pugliese. La risposta è affermativa sotto almeno due profili.

Il primo riguarda le competenze dell'autonomia collettiva, che non appaiono sempre pienamente e realmente rispettate, nonostante la dichiarazione di apertura della legge (art. 1).

Con riferimento al profilo formativo, che la legge regionale definisce come "l'insieme delle conoscenze e competenze necessarie per ciascuna figura professionale o per gruppi di figure professionali affini" (art. 2, comma 3), la l.r. Puglia pone un termine pressoché impossibile alla libera esplicazione delle competenze delle parti sociali, che è il raggiungimento dell'intesa "entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge" (art. 2, comma 2), pena – in caso contrario – la mera acquisizione, da parte della Giunta regionale, dei pareri delle organizzazioni sindacali. Ma a parte la fissazione di un termine davvero esiguo, non si comprende il coordinamento tra l'intesa con le OO.SS. e il recepimento delle indicazioni contenute nei contratti collettivi di lavoro.

Sul piano delle relazioni industriali si potrebbe rilevare, altresì, che nonostante i diversi orientamenti e modelli di riferimento tra governo regionale e governo nazionale in carica, al di là dell'omaggio meramente formale operato dalla legge regionale al metodo della concertazione, nella sostanza è stato riaffermato il primato della scelta politica e della necessità dell'assenza di vincoli, con una drasticità ignota allo stesso legislatore nazionale, almeno con riferimento al d.lgs. n. 276/2003.

Il secondo profilo riguarda l'ingerenza del legislatore regionale nella formazione aziendale, che la Consulta – come detto – ha ricondotto alla competenza statale.

A tale riguardo l'articolato regionale sovrappone indebitamente la formazione esterna, a rilevanza pubblica e attratta nella competenza regionale, con quella interna, a rilevanza privatistica, viceversa rientrante nella competenza dello Stato.

Vanno a questo riguardo richiamati i seguenti articoli:

– l'art. 3, comma 7, ove si prevede che "la formazione interna deve avere a oggetto, per un periodo minimo iniziale della durata di 20 ore da svolgersi nel primo mese di svolgimento del rapporto i metodi di organizzazione della produzione e i sistemi di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali";

– l'intero art. 4, che disciplina il piano formativo individuale: spicca, in tale norma, il comma 2, che prevede l'invio al Centro per l'impiego di copia del piano formativo individuale entro 5 giorni dalla stipulazione del contratto di apprendistato, in quanto l'art. 49, comma 4, prevede che il contratto vada stipulato per iscritto e debba contenere il piano formativo individuale, ma non prevede l'obbligo dell'invio di copia del contratto in luogo della comunicazione *ex art. 4-bis*, d.lgs. n. 181/2000.

Sul punto, ai profili di perplessità già evidenziati, deve aggiungersi l'annotazione – non meno grave, si deve ritenere, per i datori di lavoro – che il termine di 7 giorni, assegnato dalla legge ai Centri per l'impiego dall'art. 4, comma 4, per la verifica della coerenza dei contenuti del piano formativo individuale con il profilo formativo di riferimento, non

prevede il meccanismo del silenzio-assenso. È facile dedurne, per la considerazione dello stato in cui versa mediamente la pubblica amministrazione nel nostro Paese, cui notoriamente non risulta fare eccezione, per risorse ed efficienza, quella delle regioni meridionali, che il meccanismo ideato costituirà un punto critico di non poco momento per l'applicazione della tipologia contrattuale in esame;

– l'art. 9, che disciplina l'accertamento delle competenze acquisite, che al comma 4 prevede che i Centri territoriali per l'impiego, competenti ad effettuare tale accertamento, secondo le modalità definite dalla Giunta regionale (sentite la Commissione consiliare e le parti sociali, cfr. art. 9, comma 3), segnalino l'accertamento negativo ai servizi ispettivi della DPL, in tal modo sovrapponendosi a questi ultimi nell'attività di vigilanza, almeno sotto il profilo evidenziato.

Anche tale norma merita alcune ulteriori riflessioni, per i suoi possibili risvolti "pratici". Innanzitutto perché teoriche – allo stato – sono le competenze del personale degli addetti ai Centri per l'impiego in materia di accertamento di "conoscenze e competenze", soprattutto se riferite a specifici saperi professionali. Più in generale, anche per l'aspetto relativo a contenuti trasversali della formazione oggetto di verifica, è evidente che il meccanismo previsto dalla normativa regionale rischia di rendere il datore di lavoro oggettivamente responsabile e, quel che è peggio, destinatario delle conseguenze (l'annullamento del contratto e la perdita delle agevolazioni?) dell'eventuale incapacità altrui. Più precisamente, e nell'ordine: dell'apprendista; dell'operatore prescelto dal centro di formazione accreditato dalla Regione, che peraltro dovrà essere individuato con il necessario consenso del lavoratore (cfr. art. 8, comma 2); del "verificatore" inviato dal Centro per l'impiego; dell'ispettore della DPL.

La criticità rilevata, peraltro, non viene certo meno perché in sede di relazione al disegno di legge si opera riferimento ad una "[...] serie cospicua di risultati negativi", poiché – a parte l'indeterminatezza del riferimento, neanche trasposto nel testo di legge, l'"asino" non risulta essere specie che corra il rischio di estinzione.

Certo si potrebbe ritenere che l'apprendista "bocciato" possa o anzi debba essere licenziato, ma lo scenario di incertezza complessiva per i datori di lavoro non trarrebbe certo giovamento dall'ingresso in campo anche della magistratura del lavoro, almeno nel medio termine.

Nel lungo temine, poi, come affermava Keynes, saremo tutti morti.

1.14. La legge regionale in esame, sotto altro aspetto, mostra – e qui non rileva se in modo più o meno consapevole, pur se qualche sospetto è legittimo nutrirlo alla luce dei 2 anni trascorsi dall'approvazione del d.lgs. n. 276/2003 – di non voler sposare la filosofia del nuovo istituto dell'apprendistato professionalizzante, che viene sovrapposto al vecchio apprendistato. Ne è palese conferma il rinvio "secco" alla decretazione ministeriale adottata per effetto della previsione già contenuta nell'art. 16, l. n. 196/1997.

Nello specifico si rinvia nell'art. 3, comma 4, ai dm 8 aprile 1998 e 20 maggio 1999, sulla formazione esterna dell'apprendista. Il rinvio suscita perplessità, considerato che la decretazione *ex art. 16, cit.*, afferiva ad un istituto fortemente diverso da quello odierno quanto a durata massima (4 invece che 6 anni), e a platea di destinatari (16 anni invece che 18 come età minima, e fino a 24-26 anni, invece che fino a 29 come età massima).

Poiché la formazione tende al recupero delle conoscenze di base e trasversali del giovane apprendista, è evidente come sulla modulazione della stessa incidano fortemente sia l'età dell'apprendista, sia la durata del percorso formativo.

In parte il discorso si ripropone per la formazione e le competenze del tutore aziendale, per il quale si rinvia al dm 28 febbraio 2000, anch'esso emanato ai sensi dell'art. 16, l. n. 196/1997.

Rimanendo al profilo della formazione esterna, singolare è la norma sulla consistenza della stessa, enunciata *sub art. 3, comma 2*. Il legislatore regionale ha ritenuto che la

previsione *sub* art. 49, comma 5, lett. *a*), “di almeno 120 ore per anno” legittimasse un intervento regolativo accrescitivo, con l’effetto che nelle 5 ipotesi *sub* art. 3, cit., il pacchetto formativo cresce col crescere della durata del contratto. Per fare un esempio, nel caso di contratto di apprendistato della durata di 6 anni, il pacchetto formativo annuo medio lievita a circa 150 ore (891 diviso 6 è uguale ore 148,5).

Tale previsione non considera due dati: il primo è che il livello di formazione acquisito dall’apprendista cresce col passare del tempo. Il secondo è che proprio la crescita professionale dell’apprendista giustifica la crescita del trattamento retributivo, secondo la nota formula “più formazione meno salario *vs.* meno formazione più salario”.

1.15. Il meccanismo di copertura del costo della formazione esterna, che – come noto – ricade sul datore di lavoro per la parte relativa alla retribuzione spettante all’apprendista per le ore di formazione esterna, non è facilmente comprensibile. A tale riguardo l’art. 8 prevede, quasi quale “effetto speciale”, l’erogazione all’apprendista di un buono, da utilizzare “di intesa con il datore di lavoro”. Ne consegue che tale buono non coprirà di certo il costo retributivo, già sopportato dal datore di lavoro. Non si comprende allora, e per altro verso, quale funzione assolva il buono rispetto all’attività formativa esterna, considerato che la stessa è, per la restante parte, interamente a carico della Regione.

In ogni caso l’onere viene quantificato in 15 milioni di euro per gli anni 2005/2006, non considerando che per il 2005 v’è stato un utilizzo marginale dell’istituto a seguito delle note vicende.

Rimanendo sempre al profilo del finanziamento, l’art. 10 prevede incentivi alla trasformazione del rapporto, quantificati nella misura non superiore al 35% degli oneri salariali lordi gravanti sul datore di lavoro, nel primo biennio successivo alla trasformazione, misura incrementata del 15% per le piccole e medie imprese. Tale forma di incentivazione non è frutto dell’iniziativa regionale, essendo già prevista nella decretazione ministeriale che ripartisce le risorse comunitarie a tal fine destinate, sicché, potrebbe profilarsi, anche per quest’aspetto, un profilo di legittimità costituzionale.

1.16. Le incentivazioni sono condizionate, come ovvio, all’applicazione del Ccnl (vedi artt. 8, comma 1, e 10, comma 5). Peraltro, le stesse sono subordinate al reperimento delle risorse, configurandosi quindi come incentivi non automatici.

Per altro verso, sul datore di lavoro che utilizza l’apprendistato professionalizzante ricade un obbligo formativo interno ed esterno particolarmente significativo, al quale deve aggiungersi il costo connesso all’attività del tutor. Il pacchetto formativo esterno, nella misura prevista dalla legge regionale, è pari circa ad un mese di retribuzione, con l’effetto che ad un apprendista che presta un’attività lavorativa per circa 10 mesi annui, il datore di lavoro dovrà corrispondere una retribuzione, compreso il tfr, pari a 14 mensilità, perché la retribuzione mensile dei 10 mesi di lavoro va incrementata di un rateo corrispondente alla retribuzione del mese di formazione esterna.

L’effetto potrebbe essere quello di indurre i datori di lavoro pugliesi a privilegiare assunzioni incentivate, quali quelle *ex lege* n. 407/1990 o *ex art.* 8, l. n. 223/1991, sicuramente meno onerose sotto tutti i profili rispetto all’assunzione degli apprendisti, così privando i giovani dell’unico istituto utilizzabile una volta venuto meno l’utilizzo del cfl.

1.17. Dall’esame sinteticamente operato, si ricava l’impressione, avallata dalle dichiarazioni di autorevoli esponenti regionali, i quali hanno riferito che il giudizio negativo sarebbe scaturito dalle abituali modalità di esecuzione delle obbligazioni derivanti da contratti di lavoro a causa mista (per tutti, cfl e stesso apprendistato *ante* riforma), che il legislatore regionale nutra un sentimento di sfiducia o, quantomeno, di sospetto nei confronti del sistema imprenditoriale e datoriale in genere.

Tuttavia, se con riferimento ai contratti di formazione e lavoro la diversità dell’istituto contrattuale rispetto alla tipologia in esame ben si coglie, a tacer d’altro, già in C. Cost. 25 maggio 1987 n. 190 (in *FI*, 1988, I, 361), è a tutti noto che per la regolamentazione del

contratto di apprendistato *ex art.* 16, l. n. 196/1997, la formazione di 120 ore annue è stata (ed è) svolta all'esterno, proprio presso gli enti accreditati dalla Regione, con esiti certo non imputabili ai datori di lavoro, bensì da questi – al più – subiti.

Per lo spirito e la *ratio* della normativa dettata in materia di apprendistato professionalizzante, quindi, sarebbe stato auspicabile un approccio diverso da parte del legislatore regionale, con l'introduzione di un sistema orientato "al e dal mercato" e volto alla valorizzazione, responsabilizzazione e coinvolgimento di quel mondo produttivo che oggi è chiamato a concorrere aspramente. In tal caso, nessuno avrebbe potuto lamentare l'eventuale approntamento di rigorosi controlli sull'effettuazione della formazione.

Tanto, tuttavia, avrebbe consentito di ricercare un equilibrio effettivo tra esigenze e opportunità formative, rispettivamente delle aziende e per i lavoratori, quali facce della stessa medaglia. Per le prime, infatti, la formazione costituisce un investimento strategico in sapere, finalizzato ad acquisire alle strutture produttive un patrimonio in risorse umane non omologabile a basso costo dalla concorrenza.

Per i secondi l'acquisizione di un bagaglio professionale consente la crescita nell'ambito del contratto di lavoro e del conseguente equilibrio sinallagmatico ma, nel contempo, è lo strumento idoneo a incrementare la propria adattabilità per ridurre i rischi occupazionali scaturenti dagli esiti delle singole iniziative imprenditoriali.

Così non è stato, e la Regione Puglia, quale area produttiva che concorre con entità omologhe per attrarre investimenti e per sviluppare le iniziative economiche già esistenti, potrebbe aver perso un'occasione.

Ma poiché qualsiasi normativa cammina sulle gambe degli uomini, pur avendo compreso perché, parafrasando un fortunato titolo, la Puglia non è la California, è auspicabile che l'utile applicazione della legge regionale, pur con i limiti evidenziati, possa derivare da una trasparente e rigorosa applicazione dell'art. 13 della legge stessa, laddove si consentisse effettivamente a imprese, consorzi e associazioni datoriali, di ottenere l'accREDITAMENTO quali enti di formazione esterna – ricorrendone i presupposti – con procedure chiare e oggettive per tempi e modalità di perfezionamento, sì da stimolare l'adeguamento della capacità formativa complessiva alla sfida della competizione, questa già in atto.

È auspicabile che l'attenzione e la reattività del mondo imprenditoriale siano, sul punto, all'altezza dell'importanza della problematica.



Enrico Claudio Schiavone

Avvocato del Foro di Taranto – Studio Schiavone & Associati

1. Apprendistato (segue)

L'apprendistato professionalizzante in banca

Sommario: **1.18.** Il settore del credito ed il contesto normativo generale. – **1.19.** Occupazione e apprendistato in banca. – **1.20.** La disciplina dell'apprendistato professionalizzante. – **1.21.** I profili formativi. – **1.22.** Il ruolo dei Sindacati in azienda. – **1.23.** L'avvio della sperimentazione presso le Regioni: la Lombardia.

1.18. Il 23 giugno 2005 l'Associazione Bancaria Italiana ha completato la disciplina dell'apprendistato professionalizzante per il settore bancario stipulando con i Sindacati un'intesa nazionale sui profili formativi (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 24) che integra la normativa dettata con il contratto nazionale rinnovato il 12 febbraio 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 6, su cui cfr. anche le osservazioni di G. DURANTE, *La contrattazione nazionale del settore del credito. Le novità più significative*, in *q. Rivista*, 2005, 849).