



1. Apprendistato

1.1. Decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167 (in  indice A-Z, voce *Apprendistato*).

1.2. Accordo territoriale sull'apprendistato tra Confindustria Bergamo e Cgil, Cisl, Uil, 5 aprile 2012 (in  *Boll. Adapt*, 2012, n. 13).

(1.1. – 1.2.) L'apprendistato nella contrattazione territoriale

Sommario: **1.** L'evoluzione della normativa in tema di apprendistato professionalizzante e ruolo della contrattazione. – **2.** La formazione e gli operatori della formazione. – **3.** Pariteticità ed apprendistato: un'esperienza innovativa in provincia di Bergamo.

1. Il d.lgs. n. 167/2011 (in epigrafe), operando nella logica del Testo Unico, ha regolamentato complessivamente il ricorso ai contratti di apprendistato, in parte confermando l'impostazione già realizzata dagli artt. 47-53 del d.lgs. n. 276/2003 (tripartizione dell'istituto, limiti generali di età, oneri formativi e di tutoraggio ecc.) come integrati e modificati dalla produzione normativa successiva, in parte semplificando e riducendo i vincoli legislativi, per consentire opportuni adattamenti dell'istituto alle specifiche esigenze dei soggetti interessati. In particolare, l'intervento riformatore ha valorizzato la potestà dispositiva esercitabile dalle fonti regolamentari prossime ai luoghi di effettiva esecuzione dei percorsi formativi, ossia i territori e le aziende, seppure all'interno di un quadro normativo generale omogeneo.

Si tratta di un significativo elemento di novità. La disciplina previgente aveva infatti inizialmente rimesso non alla contrattazione di prossimità, ma alle regioni ed alle province autonome, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale, la regolamentazione dei profili formativi, nel rispetto di alcuni criteri e principi direttivi, per espressa disposizione, per quanto attiene la tipologia *professionalizzante*, dell'art. 49, comma 5, del d.lgs. n. 276/2003. Un'impostazione simile si era realizzata con il rinvio, operato dall'art. 48, comma 4, in tema di *Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione*, alla regolamentazione regionale e delle province autonome dei relativi profili formativi, da svolgersi d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Per i profili che attengono la formazione, anche la disciplina dell'apprendistato «per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione», rinvenibile nell'art. 50, aveva infine presupposto l'intervento di una normativa regionale.

La diffusa inerzia dei soggetti preposti all'emanazione delle norme necessarie per l'attuazione dei rinvii legislativi ed il conseguente rallentamento dell'*iter* della riforma aveva poi comportato il conferimento alla contrattazione collettiva, da parte dell'art. 23 del d.l. n. 112/2008, di compiti di supplenza temporanea. Il neo-introdotta comma 5-*bis* dell'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003 aveva infatti previsto che, fino all'approvazione della legge regionale in materia, la disciplina dell'apprendistato professionalizzante, con processi formativi esterni all'azienda o misti, fosse rimessa ai contratti collettivi nazionali di categoria, stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Per l'apprendistato d'alta formazione, analogo risultato poteva essere realizzato, dopo l'avvenuta integrazione in tal senso del comma 3 dell'art. 50 del d.lgs. n. 276/2003, da apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le università e le altre istituzioni formative. Il modello così realizzatosi a partire dal 2008, integrato dagli esiti dei rinnovi di numerosi contratti collettivi nazionali di lavoro, intervenuti a disciplinare il nuovo contratto di apprendistato alla scadenza del regime di durata della parte normativa, allora quadriennale, era risultato sostanzialmente basato su tre dimensioni: nazionale, categoriale e regionale. Un quadro di disposizioni legislative nazionali comuni, concernenti i principali caratteri dell'istituto, appariva infatti integrato, nelle intenzioni degli estensori della disciplina, dalla regolamentazione regionale della formazione e dalle prescrizioni dei Ccnl concernenti gli aspetti retributivi ed i regimi di durata. Solo transitoriamente la contrattazione era stata ammessa ad intervenire sui profili formativi, al fine esclusivo di promuovere la realizzazione dell'intervento regionale, che rappresentava pertanto, a regime, un elemento fondamentale del modello ipotizzato dal d.lgs. n. 276/2003.

La contrattazione c.d. di prossimità, poco rilevante nell'impostazione originaria della riforma del 2003, era stata valorizzata solo parzialmente da successivi interventi integrativi del dettato normativo, che innanzitutto avevano consentito alla contrattazione anche regionale la definizione dei regimi di durata minima dei contratti di apprendistato, in deroga al previgente termine di due anni previsto dal comma 2 dell'art. 49 per la tipologia *professionalizzante*. In caso di formazione esclusivamente aziendale, la contrattazione anche territoriale o aziendale era stata poi abilitata dal d.l. n. 112/2008, in riferimento ancora alla tipologia *professionalizzante*, a definire integralmente i profili formativi degli apprendisti. In particolare, ai contratti collettivi – anche decentrati – era stato assegnato l'importante compito di sostituire la regolamentazione regionale nella definizione della nozione di formazione aziendale e nella determinazione, per ciascun profilo formativo, della durata e delle modalità di erogazione della formazione, di riconoscimento della qualifica professionale a fini contrattuali e di registrazione nel libretto formativo. Peraltro, in assenza sia di una prassi diffusa di contrattazione di livello territoriale sulla tematica in oggetto, sia di rinvii alla contrattazione decentrata nelle discipline dei Ccnl afferenti l'istituto dell'apprendistato, la facoltà dispositiva rimessa alle intese

collettive non nazionali era rimasta, nel triennio successivo all'emanazione dell'art. 23 del d.l. n. 112/2008, sostanzialmente inattuata.

Un elemento di debolezza sistemico, che ha contribuito al rallentamento dell'iter della riforma, riscontrato sino all'emanazione del d.lgs. n. 167/2011, è quindi probabilmente riconducibile alla concorrenzialità tra il ruolo della contrattazione collettiva e quello della disciplina regionale, caratteristico dell'impostazione previgente, sopra richiamata. Le iniziali ritrosie delle parti sociali ad affrontare la negoziazione di un istituto contraddistinto da una impostazione fortemente innovativa – se non altro per il potenziale ambito di applicazione, più vasto rispetto a quello riconosciutogli dalla disciplina della l. n. 25/1955 e della l. n. 196/1997 –, unitamente all'incapacità di molti organismi regionali ad affrontare una tematica nuova e complessa con provvedimenti operativi concreti, aveva determinato un reciproco, continuo ed irrigidente deferimento di compiti e responsabilità.

Il d.lgs. n. 167/2011, intervenendo sul contesto normativo sopra richiamato, nel semplificare e ridefinire la regolamentazione dell'istituto ha sostanzialmente operato nel duplice senso di: accrescere il ruolo della contrattazione collettiva quale fonte primaria di determinazione dei contenuti del contratto di apprendistato, estendendo strutturalmente le facoltà dispositive dei contratti alle tematiche formative – ossia non solo nelle ipotesi di temporanea carenza della normativa regionale – e mantenendone la competenza sulle tematiche normative ed economiche; favorire il dispiegamento delle negoziazioni di carattere territoriale ed aziendale, alle quali viene riconosciuto sistematicamente un ruolo non subordinato a quello esprimibile dai Ccnl di categoria.

Si tratta di un approccio che caratterizza la disciplina delle tre forme di apprendistato riconosciute dall'intervento riformatore, ispirate al modello già introdotto dal d.lgs. n. 276/2003.

In particolare, per quanto attiene la contrattazione nazionale, l'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011, nel dettare la regolamentazione comune dell'istituto, la rimette espressamente e completamente «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», nel rispetto di alcuni principi. L'elencazione dei vincoli apposti alla facoltà dispositiva esercitabile in sede negoziale dalle parti sociali appare peraltro limitata a tutele e caratterizzazioni minime del rapporto di apprendistato, quali la forma scritta del contratto, del patto di prova e del piano formativo, il limite del doppio livello di sottoinquadramento, la presenza di un tutore o referente aziendale, la facoltà di recesso con preavviso al termine del periodo di formazione.

Mentre, per quanto attiene la contrattazione di prossimità, l'art. 3, comma 2, lett. c, del decreto dispone, in riferimento alla tipologia dell'apprendistato «per la qualifica e per il diploma professionale», il rinvio ai contratti collettivi di lavoro, «stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale» dalle associazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative, per la determinazio-

ne anche all'interno degli enti bilaterali, «delle modalità di erogazione della formazione aziendale». Alle regioni spetta il compito complementare di definire standard generali, comprensivi del monte ore di formazione congruo al conseguimento della qualifica o del diploma, entro i quali deve trovare esplicitazione la contrattazione.

L'art. 4, comma 2, del decreto invece prevede, in riferimento alla tipologia dell'apprendistato «professionalizzante o contratto di mestiere», la facoltà degli accordi interconfederali e dei contratti collettivi di lavoro, genericamente definiti quindi inclusivi anche delle intese territoriali ed aziendali, la durata e le modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche, svolta sotto la responsabilità della azienda, nonché la durata del contratto entro i limiti legali. Alle regioni spetta la disciplina della sola offerta formativa pubblica finalizzata all'acquisizione di competenze di base e trasversali.

Solo in riferimento alla tipologia dell'apprendistato «di alta formazione e di ricerca» l'art. 5, comma 2, del decreto, stante la specificità dell'istituto, attribuisce per i profili che attengono alla formazione una competenza esclusiva delle regioni, supplibile da convenzioni stipulate dai singoli datori di lavoro o dalle loro associazioni con le università od altri organismi formativi, senza un coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza dei lavoratori.

La disamina dell'evoluzione recente della normativa che sovrintende al contratto di apprendistato evidenzia quindi la compresenza di norme legali, contrattuali e regionali con un equilibrio diverso rispetto al passato e, nell'accrescere il novero dei livelli di confronto negoziale, pone di fatto l'esigenza di un coordinamento degli interventi, soprattutto per quanto attiene il rapporto tra contratti aziendali e territoriali. Mentre i temi sui quali si esercita un ruolo esclusivo da parte delle intese nazionali – fatti salvi eventuali rinvii, in esse contenuti, a livelli inferiori di confronto sindacale – possono desumersi dalla formulazione del citato art. 2 del d.lgs. n. 167/2011, la ripartizione di compiti tra contrattazione aziendale e territoriale, nei temi per i quali le facoltà dispositive dei negoziati di prossimità concorrono con quelle dei Ccnl di categoria, non è identificata a priori dal dettato legislativo. In tali circostanze, possono allora prevedibilmente delinearsi due scenari: un approccio di tipo sussidiario, comportante l'intervento di un livello di confronto negoziale in carenza di quello inferiore (in tal caso le intese territoriali assumerebbero il compito di ovviare alla mancanza, prevedibile nelle imprese di minori dimensioni, di intese di carattere aziendale); un approccio di tipo articolato, che riconosca compiti diversi e complementari ai due negoziati, entrambi applicabili contemporaneamente nei medesimi territori e nelle medesime unità produttive.

La scelta è evidentemente remissibile alle parti sociali, che, in assenza di vincoli legislativi, possono optare per ciascuna delle linee d'indirizzo succitate. L'analisi dell'evoluzione dell'istituto può peraltro indurre a ritenere maggiormente conforme alle dinamiche occorse la seconda soluzione, in quanto

più consona al sistema risultante dal d.lgs. n. 167/2011, che non sovrappone ma integra le fonti regolamentari, più atta a sviluppare tematiche di contenuto formativo, che la riforma accresce e sembrano più efficacemente perseguibili a livello aziendale piuttosto che territoriale. La frammentazione del tessuto produttivo, l'elevato grado di internazionalizzazione delle imprese, la diffusione e continua variazione degli operatori della formazione, difficilmente monitorabile, rende infatti complesso riuscire a delineare intese di carattere regionale che siano parimenti efficaci per tutte le realtà operanti in un bacino di tipo provinciale od anche intraprovinciale.

2. L'intervento riformatore determina peraltro un'accresciuta responsabilizzazione delle parti sociali nella definizione delle modalità di esecuzione della formazione, sia quando condotta con risorse interne all'azienda, sia quando affidata ad operatori esterni. La disciplina sopravvenuta, infatti, pur senza riproporre la distinzione introdotta, in relazione all'apprendistato professionalizzante, dall'art. 49, comma 5, lett. *a* e *b* del d.lgs. n. 276/2003, tra formazione per le competenze di base e tecnico professionali di tipo "formale", che poteva essere condotta all'interno od all'esterno dell'azienda, sostanzialmente liberalizza le modalità di svolgimento degli interventi formativi affidati alla responsabilità dell'azienda, di fatto riproponendo la medesima impostazione. Più specificamente, il modello propugnato dall'intervento riformatore presenta, come formula generale, il criterio di esplicazione della formazione che, nella precedente regolamentazione, risultava di carattere "misto", ovvero in parte interno ed in parte esterno all'azienda, alternativo agli interventi, parimenti legittimi, totalmente svolti dall'azienda per l'intera durata dell'apprendistato, ovvero totalmente affidati a operatori esterni ed assolti con finanziamenti pubblici quando disponibili, con risorse private nei restanti casi. Anche la contrattazione collettiva intervenuta nei principali settori economici aveva, sotto il regime del d.lgs. n. 276/2003, per lo più confermato la praticabilità della formazione interamente aziendale od interamente esterna, consentite dalle norme legislative, purché in presenza nel primo caso di un'adeguata capacità formativa dell'impresa. Il luogo di esecuzione della formazione era quindi l'elemento distintivo tra formazione aziendale e formazione svolta da operatori esterni, finanziati o non finanziati, e la contrattazione collettiva aveva disciplinato i requisiti minimi necessari a garantire, in tale circostanza, la adeguatezza degli adempimenti datoriali. Il nuovo modello deferisce invece, per quanto attiene all'apprendistato professionalizzante, alle regioni la esecuzione di 120 ore di formazione nel triennio, esterna od interna all'azienda, finalizzata all'acquisizione di competenze di base o trasversali, nei limiti dei finanziamenti disponibili, come precisato dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 167/2011. I restanti oneri formativi, per i quali la responsabilità grava direttamente sul datore di lavoro, sono esplicabili anch'essi internamente o esternamente all'azienda ma, anche nel primo caso, sussiste il vincolo dell'intervento formativo regionale, quindi di operatori esterni.

Permane conseguentemente, pur in assenza di espliciti rinvii legislativi ad interventi della contrattazione collettiva, l'opportunità di un sistema di regole che sovrintenda alla disciplina della formazione condotta direttamente dai datori di lavoro, con proprie risorse od avvalendosi di operatori esterni, aggiuntiva agli interventi svolti dalle regioni. In assenza di specifiche norme legislative, tale disciplina non può che essere autodeterminata dalle imprese od oggetto di contrattazione collettiva. Si tratta di un aspetto di rilievo per la corretta esecuzione del rapporto di apprendistato. Si consideri infatti che l'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 167/2011, precisa che, in caso di inadempimento nella erogazione della formazione di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro, tale da impedire la realizzazione delle finalità formative, si determina, a titolo sanzionatorio, l'insorgenza dell'obbligo datoriale di versare la contribuzione ordinaria in sostituzione di quella agevolata, con riferimento al livello retributivo di assegnazione al termine dell'apprendistato, maggiorata del 100%. Inoltre, si produce *ex se* la conversione del contratto in normale rapporto di lavoro a tempo indeterminato, derivandone oneri risarcitori per il datore di lavoro e l'impossibilità di operare il recesso con preavviso al termine del periodo di formazione, consentito ai sensi dell'art. 2118 c.c. nelle sole ipotesi di regolare rapporto di apprendistato, come precisato dall'art. 2, comma 1, lett. *m*, del decreto riformatore.

Il ruolo che la contrattazione collettiva può assolvere, dopo l'entrata in vigore del nuovo regime dell'apprendistato, comprende quindi ancora – se pienamente sviluppato e pur in assenza di espliciti rinvii legislativi – interventi aziendali propedeutici all'attività formativa, consistenti nella selezione di operatori esterni per la formazione e/o l'accertamento preventivo del possesso dei requisiti che consentono il corretto svolgimento della formazione interna. Per ragioni di maggiore prossimità ai luoghi di esecuzione della formazione, tale ruolo può essere evidentemente meglio assunto dalla contrattazione di livello territoriale od aziendale, piuttosto che dai Ccnl.

3. Con l'accordo del 5 aprile 2012 (in epigrafe) Confindustria Bergamo e le segreterie confederali di Cgil, Cisl e Uil hanno realizzato un'intesa territoriale che, muovendo dalle considerazioni sopra esposte, ha delineato un articolato processo di accertamento preventivo della qualità dell'offerta formativa aziendale, per agevolare un'adeguata esecuzione della formazione rimessa alla responsabilità dell'impresa, eseguibile sia internamente sia esternamente, ossia con operatori della formazione appositamente incaricati. La prospettiva di un crescente ricorso ai contratti di apprendistato nelle imprese industriali della provincia ha rappresentato la principale motivazione che ha consentito la condivisione di alcune soluzioni operative, per la cui implementazione è stato costituito un apposito organismo paritetico territoriale, con specifici compiti. I dati dell'osservatorio provinciale, realizzato dal locale assessorato al lavoro, diffusi nel 2011 (ultimo aggiornamento disponibile) avevano infatti evidenziato, in relazione al 2007, una percentuale di avviamenti al lavoro con contratto di apprendistato dell'8,33%, sceso nel 2010 al 5,01%, a seguito della crisi

congiunturale, che ha impattato sul sistema economico della provincia a decorrere dal quarto trimestre del 2008. I dati del sistema informativo camerale Excelsior, riguardanti il medesimo ambito territoriale, avevano invece esplicitato, nel primo trimestre 2012, le seguenti propensioni: destinazione del 5,6% delle nuove assunzioni previste in provincia di Bergamo nel primo trimestre 2012 a contratti di apprendistato, a fronte di un dato previsionale del 5,4% in Lombardia e del 6,4% in Italia; destinazione del 38,4% delle assunzioni previste in provincia di Bergamo, nei confronti del primo trimestre 2012, a lavoratori sino a 29 anni di età (*range* specifico del rapporto di apprendistato), a fronte di un 34,9% in Lombardia e del 34,3% in Italia.

Ne è derivata l'evidenza di una progressiva crescita d'interesse dei datori di lavoro operanti in provincia di Bergamo per l'istituto dell'apprendistato, con l'approssimarsi dei primi segnali di ripresa produttiva, stimolato dall'intervento riformatore e concomitante con un'accresciuta sensibilità delle parti sociali per le tematiche formative, ritenute idonee ad innalzare la qualità degli inserimenti al lavoro ed il conseguente grado di tutela occupazionale. Tale congiuntura ha favorito il processo negoziale ed il raggiungimento di un'intesa. In particolare, con l'accordo si è ritenuto di deferire al neocostituito organismo paritetico: il compito di eseguire, a richiesta dei datori di lavoro interessati, la verifica preventiva della congruità dei piani formativi allegati ai contratti di apprendistato rispetto alle prescrizioni legislative e contrattuali, nonché l'accertamento della sussistenza della corrispondenza con i requisiti strutturali (ambienti, strumentazioni, competenze interne) previsti dalla normativa legale e contrattuale applicata e comunque della loro coerenza rispetto al piano formativo. L'esito positivo dell'accertamento comporta la redazione di un atto formale di certificazione. Il citato organismo paritetico ha anche il compito di: eseguire, attraverso un gruppo di tecnici della formazione appositamente incaricati, verifiche annuali in azienda sulla permanenza dei requisiti oggetto di accertamento preventivo, con facoltà di emettere congiuntamente una diffida ad adempiere i necessari interventi correttivi al fine di mantenere la certificazione preventivamente ottenuta; monitorare eventuali slittamenti dell'attività formativa, compatibili con la normativa legale e contrattuale applicata, la cui effettuazione non inficia la permanenza della certificazione della capacità formativa aziendale; accreditare un novero di operatori locali ritenuti particolarmente competenti in relazione a specifiche tematiche formative, per favorire la selezione dei soggetti esterni, da parte delle imprese, ed incrementare la qualità dei percorsi proposti all'apprendista.


Si tratta di attribuzioni che hanno pertanto concretizzato un ruolo della contrattazione di prossimità di tipo territoriale non sovrapposto alle regolamentazioni legislative, complementare a quello prevedibilmente assunto dalle prossime contrattazioni nazionali ed aziendali, che si è inteso sarebbero probabilmente intervenute alla valorizzazione della formazione di qualità rispettivamente: a) sui tempi della formazione, sulle compensazioni economiche, sui requisiti minimi per l'esecuzione della formazione sotto la responsabilità

dell'impresa; b) sulla gestione del rapporto in presenza di criticità produttive, sulla disciplina degli orari di lavoro, sulla composizione dei reparti/uffici, sulla produttività del lavoro.

È previsto un anno di sperimentazione, al termine del quale l'attività dell'organismo paritetico potrà essere resa strutturale ed eventualmente assurgere a forma effettiva di bilateralità, attraverso l'acquisizione – se sarà possibile – di risorse specifiche per supportare gli interventi di accertamento preventivo e periodico, a valere sui finanziamenti regionali o provinciali in tema di politiche attive del lavoro. Effetto non secondario è altresì la produzione, da parte dell'organismo paritetico, di documentazione valevole a fini probatori, per contenere il rischio di contenziosi promossi dai servizi ispettivi o dagli apprendisti eventualmente non confermati in servizio al termine del periodo di apprendistato, vertenti su pretese carenze dell'offerta formativa gestita dall'azienda sotto la propria responsabilità. Si è infatti inteso realizzare un sistema finalizzato, oltre che alla valorizzazione della formazione di qualità, alla deflazione del contenzioso, in linea anche per tale aspetto con gli obiettivi delineati dall'intervento riformatore realizzato dal d.lgs. n. 167/2011. Si consideri, infatti, che il comma 1 dell'art. 7 ha valorizzato la finalizzazione degli interventi ispettivi al ripristino dei contenuti della formazione rispetto all'applicazione del regime sanzionatorio, in quanto è prevista l'emanazione di un provvedimento di disposizione ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004, comportante l'assegnazione di un congruo termine al datore di lavoro per adempiere all'erogazione della formazione omessa.

Stefano Malandrini
Confindustria Bergamo

2. Istruzione e formazione

2.1. Parere del Consiglio di Stato 26 gennaio 2012, n. 386 (in  *Boll. Adapt*, 2012, n. 6).

Contribuzione dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e ricorso all'articolo 6, comma 2, decreto legge n. 78/2010

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** La cornice normativa dei fondi interprofessionali per la formazione continua. – **3.** Il *case study* all'esame del Consiglio di Stato. – **4.** Note conclusive.

1. Il parere del Consiglio di Stato del 26 gennaio 2012 in ordine all'eventuale applicazione ai fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua di cui all'art. 118, comma 1, della l. 23 dicembre 2000, n. 388 (e dell'art. 12,