Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro
Sindacato Unitario

Apprendistato e interventi urgenti in materia di occupazione (DL 76/2013) : ci si aspettava molto di più

Renzo La Costa

E' davvero di difficile comprensione come il legislatore di turno si ostini a non comprendere che per il rilancio dell'apprendistato (e se c'è bisogno di rilancio vuol dire neanche tanto implicitamente che c'è stato il sistematico affossamento) non è sufficiente da solo uno sgravio contributivo, né le misure tampone. E' necessaria solo e semplicemente una sburocratizzazione del rapporto di lavoro in questione, accompagnato dalla revisione della formazione con il ritorno a quella che ha funzionato per più di cinquant'anni con la legge 25/55, quella aziendale, quella interna, quella avvertita da lavoratore e datore di lavoro, quella necessaria all'apprendimento, quella autentica: una riforma seriamente strutturale.
Ci si ostina a gravare l'apprendistato (ed il datore di lavoro) di obblighi formativi sostanzialmente destinati al recupero dei deficit scolastici dell'apprendista, neanche fosse colpa del datore di lavoro dell'inefficienza o l'incompiutezza del sistema di istruzione, ostinandosi altresì a voler riportare sui banchi di scuola quel giovane lavoratore che forse se cerca lavoro in giovane età è evidentemente perché sui banchi di scuola non ci vuole ritornare, preferendo uno sviluppo della persona di tipo professionalizzato piuttosto che intellettuale.
Tanto per cominciare, proprio in funzione di quel giovane che sui banchi di scuola non ci vuole ritornare, nessuna misura è all'orizzonte per poter attivare un rapporto di lavoro (magari anche estremamente protetto e vigilato) tra i 16 ed i 18 anni : in sostanza, il giovane che ha soddisfatto l'obbligo scolastico, ha ferie autorizzate sino ai 18 anni , salvo potersi occupare unicamente al nero, complici i non residuali casi di fabbisogno economico delle famiglie; condotta decisamente riprovevole , ma reale, concreta. Si dirà : ma c'è l'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale (art. 3 del T.U.) : qualcuno dei lettori ne ha traccia? Appare qui inutile snocciolare dati, in quanto i lettori medesimi ,operatori del mercato del lavoro, ne avranno già ampia contezza. Anche qui, insistere su quel sistema dell'apprendistato tracciato dal predetto art. 3 – del quale indubbiamente va colta la nobiltà dell'iniziativa legislativa – è decisamente fuori mercato; è anche qui di difficile comprensione come gli stessi dati che legge chi qui scrive, o che legge chi qui legge, non siano gli stessi che siano nella disponibilità del legislatore per comprendere che il mercato del lavoro quell'istituto non lo comprende e , forse (più sicuramente) non gli interessa nè lo ritiene utile all'impresa. Se l'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale – può altresì essere ricompreso nella promozione (deprimentemente commerciale) del complessivo istituto incoraggiato negli spot televisivi, le questioni sono due: o non ha funzionato lo spot, o non funziona quell'apprendistato. Ma qui evidentemente concorrono ambedue le cause.
Né, peraltro, appaiono risolte le questioni inerenti i profili di incertezza introdotti dal richiamato testo unico.

Prima fra tutte delle incertezze, capire se trattasi di un rapporto a tempo indeterminato vero o se trattasi di un simulato rapporto a tempo indeterminato, vista la facoltà di recesso al termine della formazione. E' questo motivo di incertezza tanto per il lavoratore quanto per il datore di lavoro , che tiene aperta la strada ad innumerevoli contenziosi, e che rappresenta altro motivo di indeterminatezza. Perché – lo si dica chiaro e tondo – la facoltà di recesso al termine della formazione – è un obrobrio del diritto: se vi sono vincoli sacrosanti nella risoluzione datoriale del rapporto di lavoro in un normale rapporto a tempo indeterminato, cosa ci dovrebbe essere in un rapporto a tempo indeterminato dove lo Stato, le Regioni, le Province, il sistema della Bilateralità e lo stesso datore hanno investito fior di risorse per la formazione di quell'apprendista? Perdurando quella facoltà di recesso decisamente impropria, l'apprendistato rimarrà unicamente un sistema di agevolazione contributiva, di simulato contratto a termine con la scusa della formazione, ponendosi solo marginalmente quale forma di investimento nelle risorse umane e nelle giovani generazioni lavorative. Questione, questa, in cui altri stati membri hanno investito con serietà e particolare attenzione.
Quella che segue è la tabella delle risorse destinate all'apprendistato: numeri importanti, decisamente importanti: orbene, secondo l'attuale normativa – ma anche la pregressa - possono di fatto non portare a niente: nè a nuova occupazione stabile e qualificata, ma evidentemente solo ad un efficace sistema per finanziare l'eterna precarietà.

3.2 Le risorse per i sistemi di formazione per l'apprendistato

Nel corso del 2011 le risorse impegnate dalle amministrazioni territoriali, per finanziare le attività per l'apprendistato sono pari a circa 183 milioni di euro (cfr. tab. 32), con un incremento del 9,4% rispetto all'anno precedente.

Tabella 32 – Risorse impegnate da Regioni e P.A. per formazione apprendistato - 2010 e 2011 Macro-aree	**2010 Valori assoluti**	**2011 Valori assoluti**	**2010/2011 Variaz. % su anno precedente**
Nord	113.191.544,62	125.248.666,98	10,7%
Nord-Ovest	44.448.415,17	57.795.491,20	30,0%
Nord-Est	68.743.129,45	67.453.175,78	-1,9%
Centro	20.255.681,47	23.840.805,45	17,7%
Sud	34.437.654,02	42.309.602,55	22,9%
Italia	**167.884.880,11**	**191.399.074,98**	**14,0%**

Il volume maggiore delle risorse, più di 125 milioni di euro (68,2%), è stato impegnato dalle amministrazioni del Nord, con un peso maggiore per i territori del Nord Est, il Centro con quasi 24 milioni di euro copre il 13% del totale degli impegni, mentre le Regioni del Sud sfiorano il 19% con oltre 34 milioni di euro.

Fonte:XIII^ rapporto sull'apprendistato – dicembre 2012 – Ministero Lavoro/Isfol/Inps

Per completezza di informazione, va anche segalato che tanto non poche Regioni quanto altri organismi, (mi si scuserà se ometto l'elenco) ora destinano ulteriori risorse "premiali" ai datori di lavoro che stabilizzano il rapporto al termine della formazione. Tanto di cappello alle agevolazioni a sostegno dell'occupazione e delle imprese, ma come – ad esempio - lo si spiega al di là del confine che da noi il rapporto di apprendistato è un rapporto a tempo indeterminato con facoltà di recesso proprio al termine della compiuta formazione e della qualificazione del lavoratore, sostenuta ed integrata dalle regioni, cofinanziato contributivamente dallo Stato ecc, ecc, che poi ti dà altri soldi se lo si stabilizza, anche se in un rapporto a tempo indeterminato non ci sarebbe niente da stabilizzare ?
Intervengono ora le nuove misure per favorire l'occupazione con il DL 76/2013 (art. 2). Misure che non si presentano strutturali, ma di perdurante emergenza, tant'è che il legislatore esordisce stabilendo che le medesime sono di carattere temporaneo applicabili sino al 31 dicembre 2015, volte a fronteggiare la grave situazione occupazionale. Una coerenza c'è: per fronteggiare la precarietà , si fa una norma precaria, da consumarsi preferibilmente entro il.....
Orbene, le linee guida che la Conferenza Stato/Regioni dovrebbe adottare per uniformare la disciplina della formazione di base e trasversale (finalmente) valgono soltanto sino al 31 dicembre 2015 . In altre parole, ammesso che tale *mea culpa* da parte delle Regioni dovesse funzionare adottando criteri univoci su tutto il territorio nazionale, trattasi anch'essa di soluzione a tempo. Se infatti c'è la predetta scadenza temporale, significa anche dire che in mancanza di proroghe o atti nuovi, si tornerebbe all'antico (disordine). C'è davvero da chiedersi ancora , quali difficoltà vi sarebbero se tali linee guida – una volta adottate ed eventualmente funzionanti – restino in vigore fino a nuova disposizione come tutte le normative "normali" . La risposta è pressocchè introvabile.

Art. 2
(Interventi straordinari per favorire l'occupazione, in particolare giovanile)

1. Le disposizioni di cui al presente articolo contengono misure di carattere straordinario e temporaneo applicabili fino al 31 dicembre 2015, volte a fronteggiare la grave situazione occupazionale che coinvolge in particolare i soggetti giovani.

2. In considerazione della situazione occupazionale richiamata al comma 1, che richiede l'adozione di misure volte a restituire all'apprendistato il ruolo di modalità tipica di entrata dei giovani nel mercato del lavoro, entro il 30 settembre 2013 la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano adotta linee guida volte a disciplinare il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere per assunzioni effettuate entro il 31 dicembre 2015 dalle microimprese, piccole e medie imprese di cui alla raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003, anche in vista di una disciplina maggiormente uniforme sull'intero territorio nazionale dell'offerta formativa pubblica di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167. Nell'ambito delle linee guida di cui al precedente periodo, possono in particolare essere adottate le seguenti disposizioni derogatorie dello stesso decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167:
a) il piano formativo individuale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a)* è obbligatorio esclusivamente in relazione alla formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche;
b) la registrazione della formazione e della qualifica professionale a fini contrattuali eventualmente acquisita è effettuata in un documento avente i contenuti minimi del modello di libretto formativo del cittadino di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 10 ottobre 2005, recante "*Approvazione del modello di libretto formativo del cittadino*";
c) in caso di imprese multi localizzate, la formazione avviene nel rispetto della disciplina della regione ove l'impresa ha la propria sede legale.

3. Decorso inutilmente il termine per l'adozione delle linee guida di cui al comma 2, in relazione alle assunzioni con contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, effettuate dall'entrata in vigore del presente decreto al 31 dicembre 2015, trovano diretta applicazione le previsioni di cui alle lettere a), b) e c) del medesimo comma 2. Resta comunque salva la possibilità di una diversa disciplina in seguito all'adozione delle richiamate linee guida ovvero in seguito all'adozione di disposizioni di specie da parte delle singole regioni.

Altra perplessità che rimane ,è quella inerente l'obbligatorietà della formazione di base e trasversale , ovvero se il datore di lavoro è tenuto o meno – in assenza dell'offerta pubblica – ad impartire tale formazione. Stabilito che in presenza dell'offerta pubblica, il datore di lavoro è tenuto [1]a rendere disponibile all'apprendista tale opportunità pena una specifica previsione sanzionatoria a suo carico, l'art. 2 sopra riportato recita al c. 2 lett. A) che il piano formativo deve riguardare unicamente la formazione per l'acquisizione delle competenze professionali e specialistiche (ovvero escludendosi la formazione di base e trasversale). Dalla prima lettura appare intendere che la formazione di base e trasversale non farebbe più parte dell'obbligo formativo imputato al datore di lavoro, tant'è che la novella lo caratterizza come stralciato – anzi, escluso – dal piano formativo individuale. Ma così non è: come infatti precisato anche dal Ministero del Lavoro nella circolare n 5/2013 [2], ove il CCNL pone espressamente a carico del datore di lavoro la predetta formazione in assenza di offerta pubblica, ed il datore non vi provvede, il medesimo rimane sanzionabile , ampliandosi in tale evenienza la sfera di responsabilità datoriale. Va qui aggiunto che la riportata chiarificazione ministeriale, non appare affatto superata dalle nuove disposizioni contenute nel già citato art. 2 c.2 lett.a) in quanto non risulta affatto modificata la previsione generale del T.U. (art. 2) [3] secondo la quale la disciplina dell'apprendistato è rimessa integralmente alla contrattazione collettiva. E' quindi evidente la dominante valenza della fonte disciplinare contrattuale nel regolamentare il rapporto di apprendistato nei singoli settori, come rimessa all'autonomia collettiva. A titolo

---

[1] Circolare Ministero del Lavoro nr. 29/2011

- in caso di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere la responsabilità del datore di lavoro si potrà configurare nell'ipotesi in cui lo stesso non consentirà al lavoratore di seguire i percorsi formativi esterni all'azienda finalizzati alla acquisizione di competenze di base e trasversali e/o non effettuerà la formazione interna che, secondo il Testo unico, è "*svolta sotto la responsabilità della azienda*";

[2] Circolare Ministero del Lavoro nr. 5/2013

- laddove il contratto collettivo di riferimento scelga di rimettere al datore di lavoro l'obbligo di erogare anche la formazione trasversale, nelle more dell'intervento della Regione, non potrà non ravvisarsi un corrispondente "ampliamento" delle responsabilità datoriali e pertanto dei connessi poteri sanzionatori in capo al personale ispettivo.

[3] Dlgs 167/2011 Art. 2 - Disciplina generale

1. La disciplina del contratto di apprendistato e' 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 nel rispetto dei seguenti principi: *(omississ)*

esemplificativo, il contratto nazionale applicabile agli studi professionali prevede espressamente l'onere per il datore di lavoro anche per la suddetta parte formativa.[4].
E' il caso concreto in cui al datore di lavoro professionista viene ascritto l'obbligo a erogare la formazione di base e traversale in assenza dell'offerta pubblica.
Solo per motivi di sintesi, si conclude con la disamina del successivo c. 3 del predetto art. 2.
Appare comprendere in prima lettura che pur adottandosi da parte delle Regioni le comuni linee guida tese ad uniformare l'erogazione ed i contenuti della formazione di base e trasversale, rimane inalterata la possibilità di una diversa disciplina "integrativa" esercitabile dalle singole regioni, meglio individuata come "disposizioni di specie".
E' indubbio che eventuali peculiarità o esigenze formative delle singole regioni non possono negarsi nell'attuale sistema normativo duale Stato/Regioni : ma nell'ipotesi in cui ogni regione o qualche regione, integrasse pur legittimamente le linee guida comuni, l'invocata uniformità va di nuovo a farsi benedire. E se proprio si vuol pensare al peggio, (vedasi comma 3 del predetto art. 2) l'impresa multi localizzata potrà adottare i criteri formativi della regione ove essa ha la sede legale: se in questa regione vi saranno state le predette disposizioni di specie, resta tutto da capire come possano rendersi applicabili in regioni diverse.
Dall'esperienza dei rattoppi e dei rappezzi, fatta sulla scorta della riforma del 2003 e poi su quella del 2011, obiettivamente, ci si aspettava di più. Molto di più.

---

[4] CCNL studi professionali Titolo IX – APPRENDISTATO Art. 27 (Disciplina comune dell'apprendistato)
E) Piano formativo e formazione
I contenuti formativi del piano sono di natura trasversale di base e professionalizzante.
Fatto salvo quanto previsto dalle regioni e province autonome, la formazione trasversale è basata su:
- accoglienza, valutazione del livello iniziale e definizione del patto formativo;
- capacità relazionali e di comunicazione;
- conoscenze base di una seconda o terza lingua;
- disciplina del rapporto di lavoro comprese bilateralità e "welfare" contrattuale;
- organizzazione dello studio professionale e/o impresa di servizi;
- sicurezza e igiene sul lavoro.