

Apprendistato e applicabilità della legge regionale

Danilo Papa *Responsabile area giuridica e attività di interpello D.G. Attività Ispettiva del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali*

Quando il contratto di apprendistato da stipularsi faccia riferimento, quanto alla disciplina applicabile, al Ccnl e non alla legge regionale, relativamente allo stesso contratto non sarà necessario il rilascio del cd. parere di conformità, applicandosi integralmente la disciplina contrattuale ex art. 49, comma 5-bis, Dlgs n. 276/2003

Siamo dunque giunti al ventisettesimo interpello in materia di apprendistato. La risposta n. 14 del 10 giugno 2008 (di seguito pubblicata) - ad un quesito avanzato dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro - concerne, in particolare, l'apprendistato professionalizzante ed i rapporti tra disciplina nazionale, disciplina regionale e contrattazione collettiva. Si chiede infatti alla Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro di fornire chiarimenti «in merito alla corretta interpretazione dell'art. 49, comma 5-bis, Dlgs n. 276/2003» e, più in particolare, «in ordine alla possibilità di ricorrere ai profili formativi definiti dalla contrattazione collettiva di settore, nelle ipotesi in cui la Regione Marche, pur avendo regolamentato l'apprendistato professionalizzante con la legge regionale n. 2/2005, abbia individuato detti profili formativi soltanto per alcuni settori e non ancora per altri».

Prima di affrontare la questione è bene però riassumere il quadro disegnato dal Legislatore nazionale sui rapporti tra le diverse fonti regolatorie.

Apprendistato professionalizzante e fonti regolatorie

Come anticipato, con riferimento all'apprendistato professionalizzante, è prevista una necessaria complementarità di discipline legali e contrattuali. Il coinvolgimento di più fonti ha però rallentato

l'operatività dell'Istituto cosicché il Legislatore, nelle more della definizione di tali discipline, ha affidato la regolamentazione della tipologia contrattuale ai «*contratti collettivi nazionali di categoria stipulati da Associazioni dei datori di lavoro e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*»⁽¹⁾.

Ciò vale anche e soprattutto per quanto concerne i profili formativi.

Al riguardo si ricorda anzitutto quanto dettato dall'art. 49, comma 5, del decreto legislativo n. 276/2003 secondo il quale «*la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa*»⁽²⁾ con le Associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale» e nel rispetto di alcuni importanti criteri fra i quali assumono particolare rilievo:

☐ la previsione di un monte ore di formazione formale, interna o esterna all'azienda, di almeno centoventi ore per anno, per l'acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali;

☐ il rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da Associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli Enti bilaterali, delle modalità di erogazione e dell'articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni.

A tali principi occorre prestare particolare attenzione in quanto, stando all'attuale esperienza, proprio in materia di «*monte ore*» e di «*modalità di erogazione e articolazione della formazione*» sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale nei confronti di alcune discipline regionali sin

Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione

(1) Art. 49, comma 5-bis, Dlgs n. 276/2003, introdotto dal Dl n. 35/2005 convertito dalla legge n. 80/2005.

(2) In proposito va sottolineata la volontà del legislatore di giungere alla regolamentazione della formazione in apprendistato attraverso una vera e propria «intesa» tra Regioni e parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano regionale tant'è che, in mancanza di essa, tale regolamentazione potrebbe considerarsi non in linea con il primo importante criterio direttivo dettato dal Legislatore nazionale.

qui adottate, fra cui anche la disciplina introdotta dalla legge n. 2/2005 della Regione Marche.

Al riguardo la Consulta ha tuttavia dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 4, della legge n. 2/2005, il quale prevede che la formazione teorica da espletarsi nel corso dell'apprendistato deve essere svolta secondo le modalità previste dalla contrattazione e, comunque, in prevalenza esternamente all'azienda.

La Corte sottolinea che la disciplina dell'apprendistato è costituita da norme che attengono a materie per le quali sono stabilite competenze legislative di diversa attribuzione: mentre la formazione interna alle aziende attiene all'ordinamento civile, la disciplina di quella esterna rientra nella competenza regionale in materia di formazione professionale, con interferenze con la materia dell'istruzione, nella quale lo Stato detta le norme generali e i principi fondamentali.

È la stessa legislazione statale, rappresentata dal Dlgs n. 276/2003, ad attribuire alle Regioni compiti anche normativi in materia di definizione dei profili formativi e dei rapporti tra tali profili e la definizione della formazione.

La Corte pertanto sottolinea che la norma regionale *de qua* non modifica il monte ore complessivo di formazione fissato dalla legge statale per l'apprendistato professionalizzante e non impone alcuna limitazione al conseguimento della qualifica perseguita agli effetti lavorativi e del prosieguo dell'istruzione.

Legge Regione Marche e profili formativi

La risposta ad interpello n. 14/2008 affronta dunque l'ipotesi in cui la disciplina dell'apprendistato professionalizzante adottata da una Regione sia carente e non consenta di ricorrere a tale tipologia contrattuale per determinati «*profili formativi o mansioni*».

La questione non è di poco conto se si pensa che, nel caso specifico, la Dgr delle Marche n. 976/2005 prevede il cd. parere di conformità per attestare «*la coerenza del piano formativo individuale con le linee guida ed i profili formativi*» (così il paragrafo 4.1 della Dgr) individuati dalla stessa Regione. Appare dunque ancor più importante stabilire l'ambito di operatività della normativa regionale.

Prima di fornire il proprio parere, la Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro ricorda sia il dettato normativo che precedenti chiarimenti interpretativi; più in particolare si evidenzia:

- che la normativa statale non consente la stipula-

zione di contratti di apprendistato professionalizzante in assenza di una disciplina del nuovo istituto da parte del Ccnl;

□ che la previsione dell'art. 49, comma 5-*bis*, del Dlgs n. 276/2003 attribuisce, in via transitoria, ai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale la facoltà di dettare una disciplina esauritiva dei contratti di apprendistato, ivi compresi i profili formativi;

□ che, secondo la circolare n. 30 del 15 luglio 2005 (pubblicata in *Guida al Lavoro* n. 30/2005, pag. 19), «*qualora il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato preveda la regolamentazione dell'istituto, ma non contenga una precisa disciplina dei profili formativi, le parti in accordo tra loro, potranno determinarne il contenuto, vuoi con riferimento ai profili formativi predisposti dall'Isfol in vigenza della legge n. 196/1997, vuoi mediante l'ausilio degli Enti bilaterali (...), vuoi infine tenendo conto di quanto previsto dai provvedimenti regionali fin qui adottati in materia di disciplina sperimentale dell'apprendistato professionalizzante*».

Le indicazioni fornite con la menzionata circolare n. 30/2005 - tiene però a sottolineare il Ministero del lavoro - non possono estendersi alla disciplina legale introdotta con legge regionale giacché, «*per tali discipline (...) non è prevista, né pare configurabile conformemente alla loro natura di fonti normative e non negoziali, alcuna forma di integrazione da parte dell'autonomia individuale*».

Il successivo passaggio appare dunque scontato. Se dunque la disciplina regionale non risulta applicabile per carenza relativa ai «*profili formativi o alle mansioni*» - così come nel caso della disciplina introdotta dalla Regione Marche - i contratti di apprendistato potranno essere validamente stipulati solo sulla base della disciplina contenuta nel Ccnl di cui all'art. 49, comma 5-*bis*, Dlgs n. 276/2003.

Ne consegue che, nel caso specifico, laddove il contratto di apprendistato da stipularsi faccia riferimento, quanto alla disciplina applicabile, al Contratto collettivo nazionale di lavoro e non alla legge regionale, relativamente allo stesso contratto non sarà necessario il rilascio del cd. parere di conformità, «*applicandosi integralmente la disciplina contrattuale ai sensi del citato art. 49, comma 5-*bis*, del Dlgs n. 276/2003*».

Apprendistato e formazione: il quadro costituzionale

Giacché si parla di criteri direttivi occorre aprire una parentesi sulla individuazione delle radici costituzionali della norma in esame. Al riguardo sembrerebbe potersi escludere che la previsione sia legata a competenze concorrenti tra Stato e Regioni giacché l'art. 117 della Costituzione stabilisce espressamente che, fra le materie di competenza concorrente, rientra «*l'istruzione*» ma «*con esclusione della istruzione e della formazione professionale*». La previsione di cui all'art. 49, comma 5, del Dlgs n. 276/2003 può dunque ricondursi o a competenze esclusive dello Stato o a competenze esclusive delle Regioni ovvero ad ambedue gli ambiti di competenza.

Secondo una prima valutazione, la norma sembra nascere come declinazione di una competenza dello Stato - e cioè l'ordinamento civile - rispetto alla quale quest'ultimo, in applicazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione⁽¹⁾, ha delegato alle Regioni la relativa potestà regolamentare⁽²⁾. Eppure, non può escludersi altresì un legame con la materia della «*formazione professionale*», cui spetta alle Regioni in via esclusiva la potestà legislativa. Sul punto, come noto, è intervenuta la Corte Costituzionale con sentenza n. 50/2005, delineando con chiarezza i limiti della competenza dello Stato e delle Regioni a disciplinare la formazione dell'apprendista. In proposito la Consulta ha infatti chiarito che «*la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi. La disciplina dell'istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti (...) da ritenere essenziale con riguardo alla causa mista propria dei contratti a contenuto formativo, di per sé non è compresa nell'ambito della suindicata competenza né in altre competenze regionali. La formazione aziendale orienta invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile*».

In altre parole, la Consulta traccia una netta linea di demarcazione tra la formazione dell'apprendista svolta al di fuori della sede aziendale e quella «*che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale*», riconducendo la prima nell'ambito delle competenze esclusive delle Regioni e la seconda nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato. Ecco allora che il contenuto dell'art. 49, comma 5, del Dlgs n. 276/2003 pur nascendo, come detto, quale declinazione di una materia di esclusiva competenza statale, riconducendosi essenzialmente alla formazione che l'apprendista riceve in ambito aziendale, non può non coinvolgere - anzi ciò avviene esplicitamente - anche la «*formazione professionale*», quale materia di competenza esclusiva delle Regioni. Ciò appare ancor più chiaro dalla lettura dei «*criteri e principi direttivi*» che ineriscono alla formazione che l'apprendista è tenuto a svolgere anche al di fuori della sede aziendale (si pensi al monte ore di formazione o al rinvio ai contratti collettivi per la determinazione delle modalità di erogazione e dell'articolazione della formazione). Ebbene la citata sentenza n. 50/2005 fa salvo l'art. 49 sia sulla base delle inevitabili interferenze fra la formazione, interna ed esterna all'azienda, sia sulla base di un principio di leale collaborazione che deve comunque ispirare lo Stato e le Regioni nell'applicazione della propria potestà di legiferare. La Consulta osserva infatti che «*se è vero che la formazione all'interno delle aziende inverte il rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'ordinamento civile, e che spetta invece alle Regioni e alle Province autonome disciplinare quella pubblica, non è men vero che nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto. Occorre perciò tener conto di tali interferenze*» chiarendo, ancor prima che «*in tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze, la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza (...) qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre*».

Note:

(1) Il quale stabilisce che «*la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*».

(2) Tale ragionamento porterebbe a dire che il termine «*regolamentazione*» di cui all'art. 49, comma 5, del Dlgs n. 276/2003 non sia stato adoperato casualmente: lo Stato sembrerebbe aver infatti affidato alle Regioni la «*regolamentazione*» di una materia di sua esclusiva competenza e sulla quale ha pertanto dettato determinati criteri direttivi.

Il Consiglio nazionale dell'ordine dei Consulenti del lavoro ha richiesto il parere di questa Direzione generale in merito alla corretta interpretazione dell'art. 49, comma 5-bis, Dlgs n. 276/2003. In particolare si chiedono chiarimenti in ordine alla

possibilità di ricorrere ai profili formativi definiti dalla contrattazione collettiva di settore, nelle ipotesi in cui la Regione Marche, pur avendo regolamentato l'apprendistato professionalizzante con la Lr n. 2/2005, abbia individuato detti profili formativi soltanto per alcuni settori e non ancora per altri.

Al riguardo, acquisito il parere della Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro, si rappresenta quanto segue.

L'art. 17, comma 2, Lr Marche n. 2/2005 ha previsto che la Giunta regionale disciplini, in accordo con le Associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale, i profili formativi del contratto di apprendistato professionalizzante e le modalità di riconoscimento e certificazione delle competenze.

Tale previsione normativa ha trovato attuazione, in sede amministrativa, con l'emanazione delle successive Dgr n. 976/2005, Dgr n. 1113/2005 e Dgr n. 73/2006, le quali hanno disciplinato organicamente l'istituto dell'apprendistato professionalizzante ex art. 49, Dlgs n. 276/2003. Si tratta dunque di stabilire se, fermo restando il rispetto dei requisiti di ammissibilità del ricorso all'apprendistato professionalizzante definiti con normativa regionale, gli stessi possano essere estesi anche a tutte quelle mansioni ed a tutti quei profili formativi non contemplati dalla normativa medesima, per i quali i Ccnl (cui la stessa normativa regionale rinvia) prevedano la possibilità di stipulare detto contratto.

Nell'esame della questione occorre muovere da due presupposti di legge.

In primo luogo, il dettato normativo osta alla stipulazione di contratti di apprendistato professionalizzante in assenza di una disciplina del nuovo istituto da parte del Ccnl. In secondo luogo, l'art. 49, comma 5-bis, del Dlgs n. 276/2003 attribuisce ai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati da Associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul pia-

Ministero del lavoro

Risposta ad interpellato 10 giugno 2008, n. 14

Oggetto: Art. 9, Dlgs n. 124/2004 - Art. 49, comma 5-bis, Dlgs n. 276/2003 - Assenza di profili formativi specifici nella regolamentazione regionale Marche ed applicazione della disciplina del Ccnl

legge regionale prevista dallo stesso art. 49, comma 5.

Sempre nell'ottica di garantire una più celere e piena attuazione dell'apprendistato, questo Ministero con circolare n. 30/2005 ha chiarito che: «qualora il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato preveda la regolamentazione dell'istituto, ma non contenga una precisa disciplina dei profili formativi, le parti in accordo tra loro, potranno determinarne il contenuto, vuoi con riferimento ai profili formativi predisposti dall'Isfol in vigore della legge n. 196/1997, vuoi mediante l'ausilio degli Enti bilaterali (...), vuoi infine tenendo conto di quanto previsto dai provvedimenti regionali fin qui adottati in materia di disciplina sperimentale dell'apprendistato professionalizzante».

Nella stessa ottica si collocano le discipline regionali che sono intervenute in via transitoria a dettare la regolamentazione dei profili formativi e alle quali si riconosce particolare rilievo nell'obiettivo di mettere a regime il nuovo istituto. Per tali discipline transitorie, tuttavia, a differenza di quanto ritenuto per i Ccnl, non è prevista, né pare configurabile conformemente alla loro natura di fonti normative e non negoziali, alcuna forma di «integrazione» da parte dell'autonomia individuale.

Se dunque la disciplina normativa regionale non risulta applicabile per carenza relativa ai profili formativi o alle mansioni, come nei quesiti in esame e la stessa, sul punto, non contiene alcun rinvio in funzione integrativa alla disciplina dettata dal contratto collettivo applicabile, i contratti di apprendistato potranno essere validamente stipulati sulla base della disciplina contenuta nel Ccnl di cui all'art. 49, comma 5-bis, del Dlgs n. 276/2003. Ne consegue, in tale ipotesi, che laddove il contratto di apprendistato da stipularsi faccia riferimento, quanto alla disciplina applicabile, al Ccnl e non alla legge regionale, relativamente allo stesso contratto non sarà necessario il rilascio del parere di conformità da parte dei competenti organi regionali, applicandosi integralmente la disciplina contrattuale ai sensi del citato art. 49, comma 5-bis, del Dlgs n. 276/2003.

no nazionale la facoltà di dettare una disciplina esaustiva dei contratti di apprendistato, quindi comprensiva dei profili formativi, al fine di rendere immediatamente operativo questo istituto nel periodo transitorio, ovvero in attesa dell'emanazione della