



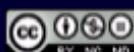
# La riforma dell'apprendistato: rapporto con il contratto a tutele crescenti e "riordino" delle fonti di regolazione

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 301/2016

© Vincenzo Luciani 2016

Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche - Università degli studi di Salerno  
vluciani@unisa.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020  
csdle@lex.unict.it  
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



## **La riforma dell'apprendistato: rapporto con il contratto a tutele crescenti e "riordino" delle fonti di regolazione<sup>α</sup>**

**Vincenzo Luciani  
Università di Salerno**

1. L'apprendistato tra le tipologie contrattuali flessibili. ....	2
2. Il rapporto con il contratto a tutele crescenti: questioni di diritto transitorio. ....	4
3. Segue: le conseguenze sanzionatorie in caso di recesso illegittimo. ....	7
4. Il sistema delle fonti di regolazione dell'apprendistato dopo il d.lgs. 81/2015. ....	11
5. Segue. Il ricorso all'apprendistato senza l'apporto delle regioni. .....	16
6. Il baricentro "dinamico" nella regolazione della formazione. ...	19

---

<sup>α</sup> Il contributo è destinato al volume in onore del prof. Raffaele De Luca Tamajo

## 1. L'apprendistato tra le tipologie contrattuali flessibili.

Al giurista che si misura nello studio dell'apprendistato si richiede una ricostruzione organica e sistematica dell'istituto, al fine di fornire una rigorosa e chiara chiave di lettura della disciplina, in un ambito caratterizzato dal concorso di una pluralità di fonti di regolazione: costituzione, legge statale, legge regionale, regolamenti, fonte negoziale (contratti collettivi e accordi stipulati in sede di conferenza permanente Stato- regione)<sup>1</sup>.

Proprio la partecipazione di una pluralità di soggetti, tutti legittimati a contribuire alla regolazione dell'istituto, è la ragione principale che ha finora impedito all'apprendistato di fuoriuscire dalla nicchia di una percentuale di utilizzo complessivamente scarsa, assolutamente marginale per i modelli appartenenti al cd. sistema duale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La letteratura in tema di apprendistato è ampia: tra i principali F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (l'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi-unico")*, Padova, 2012; S. CIUCCIOVINO, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Torino, 2008; M. D'ONGHIA, *Il testo unico sull'apprendistato*, in *RGL*, 2012, 211 ss.; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, Cacucci, 2004; ID., *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015 (artt. 41-47)*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, in *Adapt Labour Studie*, n. 48, www.adaptland.it, 2015, 241 ss.; P.M. MONDA, *Il contratto di apprendistato*, in M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, 2013, 91 ss.; P. OLIVELLI, *Il contratto di apprendistato*, in M. PERSIANI (a cura di), *I nuovi contratti di lavoro*, Torino, 2010, 441 ss.; A. LOFFREDO, *Diritto alla formazione e lavoro. Realtà e retorica*, Bari, 2012, spec. 111 ss.; ID., *La riforma dell'apprendistato: una storia infinita*, in G. ZILIO GRANDI – M. BISIA (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, 35 ss.; P. BELLOCCHI, *Apprendistato*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Bologna, 2004, 537 ss.; M. DELFINO, *Giovani e formazione nelle normative europee: l'apprendistato*, in *WP C.S.D.L.E. M. D'Antona.IT*, n. 9072012; M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011; M. RUSCIANO, *Riflessioni sui contratti di apprendistato e di inserimento professionale nel decreto legislativo 276 del 2003*, in *DLM*, 2004, 257 ss.; S. FAGNONI – P.A. VARESI, *Apprendistato: il nuovo quadro normativo dopo il testo unico ed i più recenti interventi legislativi*, in *DRI*, 2015, 155 ss.; ID., *I contratti di apprendistato e la loro ulteriore differenziazione (artt. 41-47 d.lgs. 81/2015 e art. 32 d.lgs. 150/2015)*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO E P.A. VARESI (a cura di), *I contratti di lavoro*, Giappichelli, 2016, 185 ss.; M.A. CARBONE, L. CAROLLO, S. DONÀ, D. FARGNOLI, I. RYZHA, C. SERRAPICA, *Il contratto di apprendistato nel d.lgs. 81/2015*, in *WP C.S.D.L.E. M. D'Antona.IT*, 285/2015. Sia consentito rinviare anche a V. LUCIANI, *Apprendistato (voce)*, in *ED, Annali*, 2016.

<sup>2</sup> V. XV Rapporto ISFOL-INPS sull'apprendistato in Italia (2015), secondo cui, complessivamente gli assunti con tale contratto, nella fascia d'età 15/29 anni, sono pari al 15/16%; il modello professionalizzante è quello utilizzato nel 91% delle assunzioni con apprendistato. Occorre peraltro segnalare alcune virtuose eccezioni, tra le quali spicca l'attuazione dell'apprendistato del primo tipo nelle province autonome di Trento e Bolzano, in cui l'istituto si è effettivamente ed efficacemente innestato nel sistema pubblico di istruzione, come canale alternativo alla formazione professionale pubblica: sul punto C.

Le recenti trasformazioni della legislazione del lavoro – che punta ad affidare un ruolo egemone al contratto a tutele crescenti (d'ora innanzi *catuc*) – non forniscono certo elementi per ipotizzare un'inversione di tendenza, quantomeno imminente<sup>3</sup>.

In questo quadro sorge legittimamente il dubbio se, sul piano della politica del diritto, sia ancora ragionevole puntare sull'apprendistato come normale via d'accesso dei giovani nel mondo del lavoro<sup>4</sup>, anche considerando le capacità attrattive dei due principali tipi flessibili, contratto termine e somministrazione, che continuano ad avere percentuali di utilizzo elevate, nonostante l'avvento del *catuc*<sup>5</sup>.

Una risposta condizionata dai dati quantitativi sarebbe tuttavia sbrigativa e superficiale: non terrebbe conto che i sostanziosi incentivi economici previsti per il *catuc* sono stati drasticamente ridotti a partire dal 2016<sup>6</sup> e soprattutto sarebbe viziata dall'errore di mettere in concorrenza l'apprendistato con contratto a tempo determinato e somministrazione: questi ultimi sono modelli che soddisfano esigenze temporanee, contingenti, di breve periodo, mentre si ricorre all'apprendistato in tutti i casi in cui il datore di lavoro intende organizzare la propria azienda con una prospettiva di lungo termine<sup>7</sup>.

---

CORDELLA, *Note in tema di profili formativi nel contratto di apprendistato*, in *RGL*, 2015, 162 ss.

<sup>3</sup> Secondo i dati INPS nel periodo gennaio-novembre 2015 c'è stata una flessione del 20%, rispetto al medesimo arco temporale del 2014: comunicato INPS del 19.1.2016, in [www.inps.it](http://www.inps.it). Per un confronto - impietoso - con alcuni stati europei nei quali l'apprendistato è il modello più utilizzato per l'assunzione dei giovani cfr. I. RYZHA, *L'apprendistato nell'Unione Europea*, in *Il contratto di apprendistato nel d.lgs. 81/15*, cit., spec. 8 ss.

<sup>4</sup> Si vedano in particolare le leggi che avevano introdotto correttivi al t.u. al fine di renderlo più conveniente per le imprese: la l. n. 92 del 2012 (art. 1, co. 1, lett. b) mirava a valorizzare «l'apprendistato come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro»; anche il d. l. n. 76/2013 (primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di IVA e altre misure finanziarie urgenti) conv. in l. 99/2013, all'art. 2, co. 2, si proponeva di attribuire all'apprendistato «il ruolo di modalità tipica di entrata dei giovani nel mercato del lavoro». La legge delega n. 183/2014 si prefigge, anche con riferimento all'apprendistato, oltre al riordino, l'obiettivo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo di lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione e il rafforzamento degli strumenti per favorire l'alternanza tra scuola e lavoro.

<sup>5</sup> Sempre l'INPS nel comunicato del 19.1.2016, per il periodo gennaio-novembre 2015, segnala un aumento del 1,5% dei contratti a termine.

<sup>6</sup> La legge di stabilità per il 2016, l. 208/2015, riduce gli incentivi, riconoscendo uno sconto contributivo pari al 40%, con tetto annuo fino a € 3.250,00 e per una durata massima di 24 mesi: art. 1, commi 178-181.

<sup>7</sup> Si veda sul punto E. SIGNORINI, *Diritto al lavoro. Crisi. Lavoro dei giovani*, Milano, 2013, che indica nella formazione «la chiave di volta del disegno dei nuovi regimi occupazionali perché influenza la qualità dell'occupazione e nel contempo anche la quantità della stessa».

Lo studio e la valorizzazione dell'apprendistato si apprezza nella misura in cui ci si accosti al modello con una tensione prospettica (sperando che non sia utopistica), auspicando che prima o poi si realizzeranno le condizioni che consentano alle imprese di progettare e operare sul lungo periodo. All'apprendistato occorre guardare come strumento mirato a soddisfare esigenze durature dell'impresa, che ritiene di poter investire anche sul piano della formazione di personale da impiegare stabilmente, accrescendo l'utilizzo di lavoro qualificato (specie nell'uso di tecnologie avanzate)<sup>8</sup>.

In questo quadro al giurista, pur in posizione ancillare, spetta un ruolo (tutt'altro che modesto) di sistemazione normativa del modello, avendo il delicato compito di ricostruire e ricondurre ad unità una disciplina speciale che si compone di apporti provenienti da molteplici soggetti investiti di un potere di regolazione e che interagisce di continuo con le norme generali dettate per la disciplina di specifici profili del rapporto.

## **2. Il rapporto con il contratto a tutele crescenti: questioni di diritto transitorio.**

Partendo proprio dal dialogo tra regole dettate dagli artt. 41-47 del d.lgs. 81/15 e norme generali, un primo nodo da sciogliere all'indomani dell'entrata in vigore della "disciplina organica dei contratti di lavoro" (d.lgs. 81/15) è il rapporto con il *catuc*<sup>9</sup>.

E' dato ormai acquisito che l'apprendista sia assunto con un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, nel quale è inserito un patto formativo: in costanza del patto, il rapporto segue una speciale disciplina, dettata ora dagli artt. 41-47 del d. lg. 81/15<sup>10</sup>. Una volta adempiuta l'obbligazione formativa, in assenza di un provvedimento di recesso, il rapporto «prosegue come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato». Con l'entrata in vigore del d. lg. 23/15 e l'introduzione del *catuc* occorre definire la natura del contratto a tempo indeterminato che segue la fase formativa. Posto che la disciplina prevista dal d. lg. 23/15 si applica solo ai nuovi assunti (contratti di

---

<sup>8</sup> Per un'analisi dell'apprendistato nel confronto con il contratto a tutele crescenti v. L. ZOPPOLI, *Contratto a tutele crescenti e altre forme contrattuali*, in *DLM*, 2015, spec. 24-25.

<sup>9</sup> Il decreto abroga il t.u. del 2011 (il d.lgs. 167) e detta una disciplina dell'apprendistato, esaustiva peraltro *solo* per i profili affidati al legislatore.

<sup>10</sup> Cfr. S. FAGNONI E P.A. VARESI, *I contratti di apprendistato*, cit., 196-197; a tal proposito A. LOFFREDO, *La riforma dell'apprendistato*, cit., 38, evidenzia un *lapsus* dello stesso legislatore che, all'art. 42, co. 2, d.lgs. 81/15, stabilisce che «il contratto di apprendistato ha una durata minima non inferiore a 6 mesi».

lavoro sottoscritti a decorrere dal 7 marzo 2015), va chiarito: a) se per gli apprendisti assunti nel vigore del d. lg. 23/15, alla scadenza del patto, il rapporto prosegua come contratto a tutele crescenti; b) se la disciplina contenuta nel d. lg. 23/15 trovi applicazione anche nei confronti degli apprendisti già assunti al momento della sua entrata in vigore.

a) La risposta al primo quesito è la più agevole: ancorché il termine *ordinario* impiegato nel d. lg. 81/15 potrebbe sollevare qualche dubbio, peraltro un'interpretazione sistematica del complessivo quadro normativo porta a ritenere che gli apprendisti assunti dopo il 7 marzo 2015, scaduto il patto formativo, divengano parti di un catuc. L'ampiezza del criterio con cui è individuato il campo di applicazione del d. lg. 23/15 (art. 1) ma, soprattutto, l'esigenza, sul piano di politica del diritto, di evitare soluzioni che possano determinare un definitivo affossamento del contratto di apprendistato, conducono a ritenere che il rapporto che prosegue, dopo la fase formativa, debba essere riconducibile al d. lg. 23/15.

b) Molto meno scontata è la risposta al secondo quesito (è il caso del lavoratore già titolare di un rapporto di apprendistato al momento di entrata in vigore del d.lg 23/15): la disciplina dell'apprendistato contenuta negli artt. 41-47 del d. lg. 81/15 farebbe ritenere che l'apprendista assunto prima del 7 marzo 2015, dopo la conclusione della fase formativa, debba essere equiparato ai lavoratori già in organico alla suddetta data e quindi il rapporto debba essere qualificato come ordinario contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, sottratto dal campo di applicazione del d. lg. 23/15.

La conclusione non è così pacifica alla luce di quanto stabilito dall'art. 1, comma 2, d. lg. 23/15, secondo cui le disposizioni del «presente decreto si applicano anche nei casi di conversione, successiva all'entrata in vigore del presente decreto, di contratti a tempo determinato o di *apprendistato* in contratto a tempo indeterminato». A parte il rinvio improprio alla figura della conversione (almeno per quanto concerne l'apprendistato), visto che la legge lo definisce come *contratto di lavoro a tempo indeterminato* (non può convertirsi in qualcosa che già è), un'indicazione univoca, che depone in senso del tutto opposto dall'art. 1, comma 2, d. lg. 23/15, proviene dalla disposizione sull'apprendistato che regola il recesso, in cui è stabilito che «se nessuna delle parti recede il rapporto *prosegue* come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato». Non rimarrebbe neppure spazio, per attribuire una residua rilevanza all'art. 1, comma 2, d. lg. 23/15 (con riferimento all'apprendistato) ai casi in cui si accerti, in sede giudiziale, la mancata ottemperanza agli obblighi formativi da parte del datore di lavoro: come segnalato, l'apprendistato fin dalla sua genesi, è un contratto di lavoro a tempo indeterminato, in cui s'inserisce un patto formativo che legittima

l'applicazione di una speciale disciplina; l'inottemperanza agli obblighi di impartire il dovuto insegnamento fa venir meno la clausola formativa, rimanendo in piedi un normale contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Al netto dell'imprecisione giuridica, se l'intenzione del legislatore era di imporre la figura del contratto a tutele crescenti ai rapporti di apprendistato, nei quali, successivamente all'entrata in vigore del d. lg. 23/15, si accerti la nullità del patto formativo, in ogni caso occorrerebbe fare i conti con un'evidente disparità di trattamento tra datore di lavoro inadempiente, che avrebbe la possibilità di continuare il rapporto con un contratto a tutele crescenti, e datore di lavoro rispettoso degli obblighi formativi, il quale, nel caso decida di proseguire nella collaborazione, mantiene alle sue dipendenze un giovane titolare di un ordinario rapporto di lavoro a tempo indeterminato (non a tutele crescenti).

Se si accettasse questa ricostruzione, la disparità costituirebbe un irresistibile incentivo per il datore di lavoro di recedere dal contratto di apprendistato a conclusione della fase formativa e di stipulare un nuovo contratto, quest'ultimo sicuramente riconducibile alla disciplina ex d. lg. 23/15.

Provando a decifrare la volontà del legislatore, è ragionevole ritenere che con il d. lg. 23/15, si mirasse ad imporre la figura del *catuc* in tutti i casi in cui, cessato il patto formativo, il rapporto prosegue: tuttavia se questo obiettivo viene perseguito con l'art. 1, co. 2, d. lg. 23/15, la disposizione è palesemente inidonea allo scopo, in quanto in contrasto con la natura (a tempo indeterminato) del contratto di apprendistato, natura confermata e mantenuta nel d. lg. 81/15 (che è normativa cronologicamente successiva alla disciplina sul contratto a tutele crescenti).

Vi è un'ultima e definitiva argomentazione in grado di escludere che la disciplina contenuta nel d.lgs. 23/15 possa estendersi agli apprendisti assunti prima della sua entrata in vigore: la legge delega n. 183/14, che ha fissato i principi ai quali il legislatore delegato deve attenersi, ha previsto che la nuova normativa debba trovare applicazione «per le nuove assunzioni» (art. 1, co. 7, lett. c), l. 183/14). Gli apprendisti confermati dopo il periodo formativo, per espressa previsione di legge, non possono essere considerati *nuovi assunti*, pertanto un'interpretazione dell'art. 1, co. 2, del d.lgs. 23/15 che estenda il *catuc* agli apprendisti assunti prima del 7 marzo 2015 sarebbe illegittima anche per eccesso di delega<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> A tal proposito S. GIUBBONI, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *WPCSDLE "M. D'Antona".it*, n. 246/15, 15.

### **3. Segue: le conseguenze sanzionatorie in caso di recesso illegittimo.**

Dall'incontro tra apprendistato e catic scaturiscono molteplici e delicati nodi interpretativi anche in tema di recesso.

Nella tematica del licenziamento, così come per la costituzione del rapporto, ci troviamo al cospetto di questioni che presentano due diversi gradi di complessità.

In via generale occorre chiedersi quali ricadute si avranno in tema di recesso dal rapporto di apprendistato dal momento in cui, a partire da marzo 2015, la clausola formativa s'inserisce in un catic, come disciplinato dal d.lgs. 23/15. L'unica regola che s'incarica di un minimo di coordinamento tra i due testi si trova nell'art. 42, co. 3 del d.lgs. 81/15, la quale peraltro si limita a prevedere che «durante l'apprendistato trovano applicazione le sanzioni previste dalla normativa vigente per il licenziamento illegittimo».

Per i (nuovi) contratti di apprendistato sorge un duplice quesito: occorre anzitutto stabilire quali sono le sanzioni per un licenziamento illegittimo adottato durante il periodo di formazione; in secondo luogo va individuata la sanzione da applicare al datore di lavoro che, alla fine del rapporto di apprendistato, abbia esercitato un recesso *ad nutum*, così come consentito dallo stesso art. 42, co. 4 del d.lgs. 81/15, impugnato dal lavoratore e dichiarato illegittimo in sede giudiziale per omissione o irregolare adempimento degli obblighi formativi.

a) La risposta al primo quesito, pur apparendo scontata, presenta tuttavia inediti risvolti problematici. Per licenziare un apprendista nel corso del periodo di formazione devono ricorrere una giusta causa o un giustificato motivo (art. 42, co. 3, cit.); se tali ragioni non supportano il provvedimento di recesso si applicano le sanzioni previste dagli artt. 2 e 3 del d.lgs. 23/15: in caso di licenziamento discriminatorio ovvero nullo o ancora adottato in forma orale si applica la reintegrazione nel posto di lavoro, cui si aggiunge la condanna al risarcimento del danno pari ad un'indennità commisurata all'ultima retribuzione «*corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento sino a quello di effettiva reintegra*» (cd. reintegrazione "piena"). La tutela reintegratoria viene estesa al licenziamento disciplinare (cui si aggiunge un risarcimento che non può andare oltre i 12 mesi, cd. reintegrazione "attenuata"), nell'ipotesi in cui si accerti «*l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore*», mentre in tutti gli altri casi, la regola generale è che il Giudice, pur innanzi ad un provvedimento risolutivo illegittimo, dichiara estinto il rapporto alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità commisurata all'anzianità del lavoratore (art.

3, co. 1, d.lgs. 23/15)<sup>12</sup>. In entrambe le varianti (applicazione della reintegra ovvero estinzione del rapporto con riconoscimento di un indennizzo) vengono irrogate, al datore di lavoro che licenzia illegittimamente un'apprendista, le sanzioni di tipo economico previste dall'art. 47, co. 1, del d.lgs. 81/15, ai sensi del quale il datore di lavoro deve versare «la differenza tra la contribuzione versata e quella dovuta con riferimento al livello di inquadramento contrattuale superiore che sarebbe stato raggiunto dal lavoratore al termine del periodo di apprendistato, maggiorata del 100%».

Ciò chiarito è doveroso chiedersi se un licenziamento *illegittimo* adottato durante il periodo di formazione ponga automaticamente il datore di lavoro nella posizione di chi è venuto meno agli obblighi formativi assunti con la stipulazione del contratto di apprendistato. In proposito non soccorre il d.lgs. 81/15, che si limita a prevedere, in caso di licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo, l'applicazione delle «sanzioni previste dalla normativa vigente» (art. 42, co. 3, d.lgs. 81 cit.). In assenza di disposizioni della contrattazione collettiva, non vi sono argomenti per escludere che, una volta ripristinato il rapporto, possa riprendere il periodo di formazione, per cui la valutazione della legittimità della condotta datoriale, rispetto agli obblighi che scaturiscono dal contratto di apprendistato, va spostata all'esito del completamento del periodo formativo. La questione si complica se, concluso il giudizio avente ad oggetto il licenziamento dell'apprendista, il Giudice ritenga che la vicenda rientri tra le ipotesi cui si applica la tutela obbligatoria, che prevede il riconoscimento al lavoratore di un indennizzo ma non la reintegrazione. In queste ipotesi, che dovrebbero essere le più ricorrenti, la posizione del datore di lavoro, alleggerita sul piano delle sanzioni contro il licenziamento illegittimo, diviene più onerosa nell'ambito dell'apprendistato, in quanto l'illegittimità del licenziamento (adottato prima della conclusione del periodo formativo) rende inevitabilmente il datore di lavoro inadempiente rispetto agli obblighi formativi, aprendo la strada all'applicazione dell'intero sistema sanzionatorio: "stabilizzazione" definitiva del rapporto, versamento dei maggiori contributi e pagamento delle sanzioni amministrative. Il datore di lavoro potrebbe evitare tali pesanti conseguenze solo offrendo al lavoratore la possibilità di ripristinare il rapporto di lavoro, al fine di concludere il percorso

---

<sup>12</sup> La disposizione stabilisce che «il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità».

formativo. E' una possibilità che il lavoratore può rifiutare, anche perché il suo legittimo diniego – tra breve vedremo in che termini - gli consentirebbe di divenire titolare di un "ordinario" contratto a tempo indeterminato, che dopo il 7 marzo 2015 prende la forma di un *catuc*.

b) Ancora più complesse sono le questioni che solleva il secondo tipo di recesso, quello adottato, ai sensi dell'art. 2118 c.c., alla fine del periodo di formativo, poi impugnato dal lavoratore per inottemperanza del datore di lavoro agli impegni formativi assunti con il contratto di apprendistato ovvero per violazione dei vincoli formali e sostanziali posti della disciplina generale (forma scritta, durata).

E' appena il caso di evidenziare che, nella tematica dell'apprendistato, si tratta della questione maggiormente affrontata dalla giurisprudenza che, condivisibilmente, punisce severamente le imprese che assumono apprendisti con l'unico obiettivo di impiegare manodopera a basso costo, obliterando agli obblighi formativi imposti dalla normativa<sup>13</sup>.

Il decreto n. 81 del 2015, in continuità con le scelte precedenti, in caso di inadempimento nell'erogazione della formazione, fissa la pesante sanzione economica prima indicata (art. 47, co. 1), ma non contempla la "stabilizzazione" quale conseguenza a carico del datore di lavoro. Pur in assenza di una specifica indicazione, la giurisprudenza, per l'*inottemperanza* degli obblighi formativi ritiene che ricorra, sulla base delle regole di diritto comune (art. 1419 c.c.), la nullità del patto formativo e la definitiva "stabilizzazione" del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, che è lo schema contrattuale in cui il legislatore colloca l'apprendistato. I tentativi di limitare le conseguenze sanzionatorie, in ragione della specifica previsione, da parte del legislatore, di una sanzione *solo* economica (in caso di inottemperanza agli obblighi formativi) vengono travolti da un'insuperabile argomentazione, che ricorre costantemente nelle pronunce giurisprudenziali: in un apprendistato in cui manchi la formazione o la stessa sia gravemente carente, è nullo il patto formativo inserito nel contratto e viene meno la condizione che consente di applicare, in via eccezionale, la regola del recesso *ad nutum*<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Tra le altre e più recenti Cass. 5 novembre 2015, n. 22624; Cass. 5 novembre 2014, n. 17603; Cass. 30 giugno 2014, n. 14754; Cass. 10 maggio 2013, n. 11265; Cass. 13 febbraio 2012, n. 2015.

<sup>14</sup> Non si può pertanto parlare di "conversione" in rapporto di lavoro a tempo indeterminato (in questo senso CAROLLO, *Il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere*, Milano, 2014, p. 171), proprio perché l'apprendistato si colloca fin dalla nascita nella cornice del rapporto di lavoro a tempo indeterminato; sul punto v. anche A.

Nel nuovo quadro normativo, la necessità di fare riferimento all'apparato sanzionatorio del *catuc* solleva tuttavia ulteriori questioni. Infatti si pone il problema di come inquadrare il recesso *ad nutum* rilevatosi illegittimo per mancata ottemperanza degli obblighi formativi: prima dell'introduzione del *catuc* e prima ancora delle modifiche dell'art. 18 (ad opera della l. n. 92/2012), l'unica sanzione applicabile era la reintegrazione nel posto di lavoro, in quanto, una volta accertata l'illegittima apposizione del patto formativo, il recesso adottato dal datore di lavoro, andava non più letto attraverso la lente "liberale" dell'art. 2118 c.c., ma attraverso il filtro garantista dell'art. 18 della legge n. 300/70. Dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 23/2015, è lecito chiedersi in quale regime di invalidità vada collocato il recesso viziato per inottemperanza agli obblighi assunti con l'apprendistato. Per restringere il campo e posto che in tale ipotesi si tratterà di un recesso *immotivato* in quanto il datore di lavoro ha ritenuto (erroneamente) di potersi avvalere della libera facoltà di recesso, occorre domandarsi se si tratterà di un licenziamento carente sul piano sostanziale (art. 3 del d.lgs. 23/15) ovvero affetto da un vizio meramente formale o procedurale (art. 4 d.lgs. 23/15). Come noto la differenza non è di poco momento, in quanto nel primo caso, si riconosce al lavoratore la possibilità di ottenere anche la reintegra nel posto di lavoro «per insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore», mentre per il licenziamento viziato sul piano formale o procedurale vi è solo un indennizzo, pari ad una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio.

Deve subito osservarsi che non sembrano ricorrere i presupposti per applicare quest'ultima sanzione. La disposizione del *catuc* che punisce i vizi formali e procedurali mira a sanzionare le violazioni "minori", collegate essenzialmente a errori commessi dal datore di lavoro nel corso della procedura disciplinare o relative a imprecisioni delle comunicazioni (contestazione disciplinare e licenziamento)<sup>15</sup>.

Nessuna di queste ipotesi si verifica nel caso dell'impresa che adotta un recesso *ad nutum* al termine del contratto di apprendistato, dopo essersi resa responsabile di inadempimento degli obblighi formativi. Con tale contegno il datore di lavoro, impedendo al lavoratore di conseguire gli obiettivi professionali individuati dalla legge, pone in essere una

---

MURATORIO, *Il contratto di apprendistato nella ricomposizione di disciplina del Testo Unico*, LG, 2011, 1209 ss.

<sup>15</sup> Sul punto C. CESTER, *I licenziamenti nel jobs act*, in WPCSDLE "M. D'Antona".it, 273/2015, spec. 80 ss.

condotta del tutto equiparabile ad un licenziamento per un "fatto insussistente": la rimozione del recesso e la "stabilizzazione" del rapporto si fondano sul presupposto che le parti stipulanti il contratto di apprendistato hanno scelto un modello negoziale in cui il profilo formativo si pone quale elemento essenziale, senza il quale (a causa di omissioni da parte dell'impresa) viene a mancare la condizione che legittima il datore di lavoro ad utilizzare un meccanismo risolutivo, il recesso *ad nutum*, normalmente escluso nei rapporti di lavoro a tempo indeterminato (anche nella versione del *catuc*)<sup>16</sup>.

Pertanto la sanzione da applicare deve essere la medesima di quella prevista per l'ipotesi in cui il datore di lavoro adotta un licenziamento soggettivo adducendo una ragione che si rivela del tutto *insussistente* (art. 2, co. 2, d.lgs. 23/15).

E' evidente che in caso di licenziamento disciplinare o economico fittizi, la sanzione applicabile rimane quella prevista dall'art. 3, co. 1 del d.lgs. 23/15, in quanto il licenziamento assume la natura di provvedimento formalmente e sostanzialmente immotivato<sup>17</sup>.

#### **4. Il sistema delle fonti di regolazione dell'apprendistato dopo il d.lgs. 81/2015.**

L'apprendistato, calato nel quadro normativo maturato dopo il *jobs act*, presenta rilevanti novità anche sul fronte delle fonti di regolazione.

La svolta nella direzione di una decisa risistemazione è da ascrivere al testo unico del 2011, che ha svolto una lodevole opera di semplificazione, azzerando la normativa precedente<sup>18</sup>.

Da una ricognizione delle disposizioni del d.lgs. 81/2015 (articoli 41-47 del decreto) sembrerebbe che il legislatore del 2015 si sia limitato

---

<sup>16</sup> Cass. 4 agosto 2014, n. 17603; Cass. 10 maggio 2013, n. 11265; Cass. 13 febbraio 2012, n. 2015.

<sup>17</sup> C'è da attendersi che il datore di lavoro tenti di sottrarsi a questo regime adducendo, nel provvedimento di recesso, anche ragioni di tipo soggettivo (che ovviamente devono avere una minima rilevanza disciplinare, rimanendo "estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento": art. 3, co. 3, d.lgs. 23/15) ovvero motivi «inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa» (art. 3 l. 604/66).

<sup>18</sup> Il d. lg. 14 settembre 2011, n. 167, in applicazione dell'art. 1, co. 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247. Con il t.u. del 2011 l'apprendistato subisce una netta cesura con il passato: l'art. 7 ha abrogato tutta la precedente disciplina (l. 25/55, art. 16 l. 196/97, e artt. 47-53 d. lg. 276/03), al contrario di quanto aveva fatto il d. lg. 276/03, che aveva lasciato in vita molte delle precedenti disposizioni.

a fare propria la disciplina del testo unico, apportando alcune marginali correzioni.

In realtà si tratterebbe di un giudizio affrettato in quanto, fermo restando l'impianto di fondo, vi sono cambiamenti di non poco rilievo, anche di tipo sistematico, specie con riferimento alle fonti di regolazione e ai rapporti tra di esse.

Il primo elemento di novità è riscontrabile nella disposizione che detta la disciplina generale (art. 42): mentre l'omologa previsione del testo unico (art. 2) rimetteva *tutta* la regolamentazione agli accordi interconfederali o ai contratti collettivi, la disposizione del d. lg. 81/15 sottrae alcuni importanti ambiti alla fonte negoziale, vale a dire piano formativo, oggetto e durata; peraltro anche in questo contesto si mantiene un residuo spazio agli accordi, in quanto il piano formativo può essere definito sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali.

L'arretramento più evidente della fonte contrattuale si realizza per i modelli di apprendistato regolati dagli articoli 43 e 45 del d.lgs. 81/15, vale a dire quelli che compongono il cosiddetto sistema duale o integrato istruzione-lavoro<sup>19</sup>.

Alle parti sociali viene sottratto qualsiasi ruolo con riferimento ai contenuti della formazione: la disciplina dell'apprendistato per la qualifica professionale (il diploma di istruzione secondaria superiore il certificato di specializzazione tecnica superiore) scaturisce dal concorso tra legge statale, legge regionale e regolamento ministeriale, mentre la disciplina della formazione è rimessa esclusivamente all'ente locale<sup>20</sup>.

Un residuo spazio rimane alle parti sociali nell'apprendistato di alta formazione per il quale si prevede che le regioni predispongano una regolamentazione della formazione in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale (art. 45, comma 4, d.lgs. 81/2015): si tratta di un tavolo di confronto molto allargato cui partecipano anche università, istituti tecnici superiori o altre istituzioni formative o di ricerca.

---

<sup>19</sup> D. GAROFALO, *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015 (artt. 41-47)*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, Adapt, e-book series n. 48, spec. 241, secondo cui il richiamo al "sistema duale" è foriero più di separazione che non di integrazione, aggiungendo: «al di là di tale espressione, non v'è dubbio che la riforma del primo e del terzo tipo di apprendistato puntano alla integrazione tra mondo del lavoro e sistema di istruzione e formazione a tutti i livelli, in tal modo incanalandosi nel solco, già aperto dalla legge quadro n. 845/1978, e percorso successivamente dalla l. n. 196/1997 e l. n. 53/2000».

<sup>20</sup> Mentre il t.u. all'art. 3, comma 2, lett. c), prevedeva un rinvio ai contratti collettivi per la determinazione della formazione aziendale.

Il rischio che tutto possa bloccarsi per l'inerzia delle regioni (rischio concreto se si guarda al passato) e per la partecipazione di tanti (troppi) soggetti, ha indotto il legislatore del 2015 ad individuare una strada di attivazione dei tipi *ex artt.* 43 e 45 che prescindano completamente sia dal contributo delle regioni sia dall'apporto degli altri soggetti coinvolti. E infatti: a) nell'apprendistato per la qualifica e il diploma si prevede che, in assenza della regolamentazione regionale, si proceda sulla base della disciplina contenuta nei decreti ministeriali; b) nell'apprendistato di alta formazione, in caso di inerzia dell'ente regionale, è possibile l'attivazione sulla base di apposite convenzioni stipulate dai singoli datori di lavoro o dalle loro associazioni, con l'università e le istituzioni formative e di ricerca (art. 45, co. 5)<sup>21</sup>.

L'ambito nel quale il contratto collettivo continua a svolgere un ruolo preponderante è l'apprendistato professionalizzante (art. 44), i cui contenuti formativi sono definiti in via esclusiva dalla fonte negoziale. Nel rapporto con la formazione regionale il decreto del 2015 fa propria la soluzione già introdotta dal decreto "Poletti"<sup>22</sup>: il legislatore, recependo integralmente quanto previsto dalla legge del 2014, consolida un meccanismo che, da un lato scongiura il rischio di stallo e, dall'altro, la mette al riparo dalla censura di incostituzionalità: si stabilisce infatti che la formazione "pubblica" (erogata dalla regione) venga imposta alle parti purché sia l'ente regionale ad attivarsi per offrire al datore di lavoro - che deve limitarsi a comunicare l'assunzione dell'apprendista<sup>23</sup> - i corsi di formazione coerenti con la qualifica che il lavoratore mira a conseguire.

Con la disciplina di riordino del 2015, la riforma ha ampliato il ruolo regolativo dello Stato, ponendo le basi per attuare tale proposito già nel preambolo del decreto n. 81 che, nell'individuare i riferimenti costituzionali, colloca l'intervento nell'ambito dell'"istruzione" e quindi lo riconduce all'art. 117, co. 3, Cost., nel quale sono elencate le materie oggetto di *potestà legislativa concorrente*; nel medesimo preambolo non v'è traccia dell'art. 117, co. 4, Cost., che individua (in via residuale) le materie - tra cui la "formazione professionale" - per le quali vi è una

---

<sup>21</sup> In proposito, rispettivamente, per il primo tipo D. FARGNOLI, *L'apprendistato per la qualifica e diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore*, spec. 29 ss., e, per il secondo tipo, S. DONA, *Apprendistato di alta formazione e di ricerca*, 51, entrambi in *Il contratto di apprendistato nel d.lgs. 81/15*, cit.

<sup>22</sup> D.l. n. 34/2014, convertito in l. n. 78/2014.

<sup>23</sup> La comunicazione di assunzione s'intende effettuata ai sensi dell'art. 9 *bis* del d.l. 1 ottobre 1996, n. 510, convertito in l. n. 608/96 e successive modifiche.

*potestà legislativa esclusiva* delle regioni<sup>24</sup>. In linea con questa - discutibile - scelta, il legislatore del 2015 sposta decisamente l'asse regolativo sulla fonte unilaterale secondaria, in particolare sul decreto del Ministero del Lavoro (già) adottato ai sensi dell'art. 46 d.lgs. 81/15: il regolamento<sup>25</sup> individua gli *standard* formativi degli apprendistati del primo e del terzo livello<sup>26</sup> e fissa le linee guida della formazione; il decreto s'impone altresì, sotto forma di schema, ai protocolli stipulati tra azienda che assume l'apprendista per l'alta formazione e le istituzioni formative, e detta, sempre in quest'ambito, principi e modalità di attribuzione dei crediti formativi.

Questo forte accentramento del sistema delle fonti viene debolmente temperato dall'obbligo del ministro del lavoro (di concerto con il ministro dell'istruzione e il ministro dell'economia) di adottare il decreto in sede di conferenza Stato regioni. Il coinvolgimento delle regioni, mediato dallo strumento dell'accordo nell'ambito di conferenza permanente, mette al riparo la legge da censure di incostituzionalità, ma lo spostamento del baricentro normativo, anche rispetto al testo unico, è evidente. Lo stesso decreto, deputato a fissare gli *standard* professionali formativi, è stato adottato all'esito di una procedura snella e centralizzata: nell'abrogato testo del 2011 (art. 6, co. 1) doveva essere oggetto di accordo con le singole regioni (e province autonome di Trento Bolzano) mentre in virtù della legge del 2015, l'intesa, che ha preceduto l'adozione del decreto, è stata stipulata a livello nazionale (appunto in sede di conferenza permanente).

Anche in questo passaggio, pur ammettendo che possano essere superati i dubbi di legittimità costituzionale – il coinvolgimento delle regioni probabilmente soddisfa il principio di leale collaborazione posto

---

<sup>24</sup> Sul punto A. TROISI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni. Assetto vigente, proposte di riforma costituzionale e intento anticipatorio del legislatore statale*, RGL, 2016, in corso di pubblicazione, la quale sottolinea l'evidente forzatura nell'applicazione dei principi costituzionali di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, scelta che si pone in contrasto con i ripetuti interventi della corte costituzionale (viene citata per tutte la sentenza n. 176/2010) che hanno ricondotto la formazione da erogare nell'ambito dell'apprendistato tra le materie oggetto di competenza esclusiva delle regioni, appunto ai sensi dell'art. 117, co. 4, Cost.

<sup>25</sup> Decreto interministeriale 12 ottobre 2015, pubblicato in GU del 21 dicembre 2015, n. 296.

<sup>26</sup> Peraltro l'art. 46, co. 1, d.lgs. 81/15 chiede alla fonte regolamentare di individuare gli *standard* formativi anche per l'apprendistato ex art. 44: il citato decreto interministeriale li fissa solo per gli apprendisti assunti ex artt. 43 e 45, tra l'altro conformandosi a quanto previsto dall'abrogato t.u. che all'art. 6 stabiliva che il regolamento doveva fissare «gli standard formativi per la verifica dei percorsi formativi in apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e in apprendistato di alta formazione».

della Consulta<sup>27</sup> - non può sfuggire che il nuovo assetto delle fonti tradisce il senso dell'apporto degli enti regionali al tema della formazione (ancorchè nell'ambito di un contratto di lavoro)<sup>28</sup>. La competenza primaria delle regioni in materia formativa risponde(rebbe) all'esigenza di consentire all'ente regionale di progettare e attuare, in tale ambito, una politica coerente con le specificità dei territori e con le esigenze di differenziazione<sup>29</sup>. E' pur vero che il tema della formazione costituisce una delle tessere di un sistema integrato (formazione-scuola-lavoro) per cui certamente spetta allo Stato fissare i livelli essenziali delle prestazioni (art. 46 d.lgs. 81/15), ma gli spazi che, quantomeno nell'apprendistato, residuano alle regioni per progettare e attuare una formazione calibrata sulle proprie specificità sono esigui e minimi.

D'altra parte è alquanto improbabile che gli interessi delle regioni e delle province autonome possano essere soddisfatti in sede di conferenza permanente: dai contenuti degli accordi si evince che essi sono congegnati per individuare soluzioni a valenza necessariamente generale, non essendo certo questa la sede in cui venti enti possono far valere le peculiarità territoriali.

Residuano ambiti di intervento del livello decentrato solo per gli apprendistati ex artt. 43 e 45, per i quali espressamente il decreto del 2015 stabilisce che i profili relativi alla formazione siano rimessi alle regioni (e le province autonome e Trento Bolzano). Il ruolo dell'ente regionale peraltro, anche in questo contesto, risulta limitato e marginalizzato per effetto:

a) degli *standard* formativi fissati a livello nazionale dal decreto ministeriale (ex art. 46);

b) della facoltà, riconosciuta al datore di lavoro che assume apprendisti ex art. 43, di stipulare un protocollo con l'istituzione formativa

---

<sup>27</sup> In proposito A. TROISI, *Le fonti del diritto del lavoro tra stato e regioni*, Giappichelli, 2013, p. 189, la quale evidenzia che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto una funzione fondamentale alle intese come strumenti di attuazione del principio di "leale collaborazione": su tale profilo la Consulta si è pronunciata più volte: v. Corte Cost. n. 406/2006, *FI*, 2007, n. 2, 365; Corte Cost. n. 24/2007, *FI*, 2007, n. 4, 1035; Corte Cost. n. 425/2006 *FI*, 2007, n. 4, 1036 ed infine Corte Cost. n. 176/2010, *GC*, 2010, n. 9, 1812; Corte. Cost. n. 334/2010, *GC*, 2010, n. 6, 4791.

<sup>28</sup> Sul punto B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in Atti del XV Congresso AIDLASS, *Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa*, Giuffrè, spec. 209 ss.

<sup>29</sup> L. ZOPPOLI, *Il lavoro di Aracne: formazione e politiche attive dell'impiego nelle recenti dinamiche istituzionali*, *DLM*, 2003, 85 ss.; A. LOFFREDO, *Diritto alla formazione e lavoro. Realtà e retorica*, Cacucci, 2013, 81.

nel quale sono stabiliti *contenuti e durata* degli obblighi formativi (art. 43, co. 6);

c) delle medesime facoltà riconosciute all'impresa che assume con apprendistato ex art. 45, di stipulare direttamente un protocollo con l'istituzione formativa in cui si fissano durata e modalità a carico del datore «secondo lo schema definito con decreto ai sensi dell'art. 46 comma uno» d.lgs. 81/15<sup>30</sup>.

Non si vuole censurare il legislatore del 2015 per le sue scelte sostanzialmente "punitive" nei confronti degli enti regionali, del tutto giustificate in considerazione della pessima prova in tema di politiche formative che, almeno alcune di esse, hanno fornito; si intende peraltro sottolineare l'elevato grado di disapplicazione, nell'ambito dei contratti formativi, del sistema di policentrismo ordinamentale previsto dalla carta costituzionale, di attribuzione alle regioni delle competenze amministrative e normative in materia di formazione professionale<sup>31</sup>.

## **5. Segue. Il ricorso all'apprendistato senza l'apporto delle regioni.**

Le scelte del legislatore del 2015 legittimano più di un interrogativo sul piano sistematico, dovendoci chiedere in che misura è stato tradito il modello costituzionale, connotato dall'interscambio e dall'osmosi tra regolazione legislativa nazionale e regolazione decentrata.

L'analisi, funzionalizzata a questo obiettivo, va differenziata in relazione ai tre modelli di apprendistato.

Partendo dall'apprendistato professionalizzante (art. 44 del d.lgs. 81/15), le decisioni in tema di percorsi formativi vengono sostanzialmente affidate alle scelte datoriali, ancorchè vincolate dalle direttive provenienti dalla contrattazione collettiva. Come già evidenziato, l'apporto della formazione regionale, nell'apprendistato professionalizzante, è del tutto eventuale e strettamente collegato alla capacità propositiva dell'ente locale.

---

<sup>30</sup> Nello stesso decreto, nel predisporre lo schema di protocollo, è stabilito che lo stesso fissi «il numero dei crediti formativi riconoscibili a ciascuno studente per la formazione a carico del datore di lavoro in ragione del numero di ore di formazione svolte in azienda, anche in deroga al limite di cui all'articolo 2, comma 147, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286. I principi e le modalità di attribuzione dei crediti formativi sono definiti con il decreto di cui all'articolo 46, comma 1. La formazione esterna all'azienda e' svolta nell'istituzione formativa a cui lo studente e' iscritto e nei percorsi di istruzione tecnica superiore e non puo', di norma, essere superiore al 60 per cento dell'orario ordinamentale».

<sup>31</sup> A. TROISI, *Le fonti del diritto del lavoro*, cit., spec. 124 ss.

Condivisa l'opportunità della scelta, ribadita la sua correttezza alla luce del principio di "leale collaborazione", non v'è dubbio che il meccanismo, che impone all'ente locale di predisporre e proporre tempestivamente un programma completo dell'offerta formativa pubblica, compatibile con i contenuti professionali oggetto del contratto di apprendistato<sup>32</sup>, anche per i tempi stringenti e perentori, crea i presupposti per lasciare di fatto le regioni fuori dal modello professionalizzante.

Il discorso è più articolato per gli altri due tipi: qui il contratto di apprendistato rappresenta uno dei tasselli che consente al giovane di conseguire una qualifica o un titolo di studio<sup>33</sup>. Come evidenziato, in questo ambito delimitato da paletti posti dalle fonti statali primarie (vale a dire il medesimo d.lgs. 81/2015)<sup>34</sup> e secondarie (regolamento adottato ai sensi dell'art. 46 d.lgs. 81/15), il compito di determinare i contenuti della formazione è affidato al legislatore regionale. Peraltro gli spazi, non già presidiati, che residuano alla fonte regionale, sono alquanto limitati: anzitutto è lo stesso d.lgs. 81/15 che detta alcune regole direttamente vincolanti, altre mediate dall'intervento della contrattazione collettiva. Forma, modalità di predisposizione del piano formativo, durata, regole del recesso, contingentamento e stabilizzazione sono stabilite dall'articolo 42, commi 1-4 e 6-8, del d.lgs. 81/15; la disciplina in tema di retribuzione, inquadramento, *tutor*, finanziamento della formazione con fondi interprofessionali, riconoscimento delle qualificazioni professionali ai fini contrattuali, registrazione della formazione sul libretto formativo del cittadino, prolungamento in caso di sospensione per malattia, è assegnata alla contrattazione collettiva, nell'ambito dei principi fissati dal legislatore. Gli spazi di intervento che rimangono sono ulteriormente ridotti alla luce dei vincoli posti dal decreto ministeriale ex art. 46 co. 1 d.lgs. 81/15, incaricato di fissare gli *standard* formativi dell'apprendistato che costituiscono prestazioni essenziali ai sensi dell'articolo 16 del decreto

---

<sup>32</sup> Secondo l'art. 44, co. 3, ultima parte «*la regione comunica al datore di lavoro, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione dell'instaurazione del rapporto, effettuata ai sensi dell'articolo 9-bis del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, le modalità di svolgimento dell'offerta formativa pubblica, anche con riferimento alle sedi e al calendario delle attività previste, avvalendosi anche dei datori di lavoro e delle loro associazioni che si siano dichiarate disponibili, ai sensi delle linee guida adottate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano in data 20 febbraio 2014*».

<sup>33</sup> In tal senso M. D'ONGHIA, *L'ennesimo (inutile) intervento del legislatore sul contratto di apprendistato*, RGL, 2015, 753.

<sup>34</sup> Per l'apprendistato ex art. 43, il d.lgs. 226/2005.

legislativo 226/05<sup>35</sup>. Negli ambiti di competenza delle regioni, limitati ai soli profili strettamente formativi, in entrambi i modelli del cosiddetto sistema "duale", vi sono ulteriori condizionamenti derivanti dalla fonte negoziale: nell'apprendistato *ex art. 43* la contrattazione collettiva può intervenire in materia di retribuzione per regolamentare l'ipotesi in cui il modello venga utilizzato per attività stagionale. Le competenze del legislatore regionale vengono ulteriormente erose dalle altri fonti (unilaterali e negoziali) anche nell'apprendistato *ex art. 45* d.lgs. 81/15: oltre gli ambiti già sottratti dall'*art. 42*, anche durata e modalità della formazione sono definiti dal protocollo stipulato tra azienda ed ente formativo sulla base dello schema definito con il DM *ex art. 46*. È vero che l'*art. 45* non entra nel merito della formazione, ma pone stringenti vincoli, stabilendo il tetto massimo di formazione esterna all'azienda nonché i criteri quantitativi per determinare l'ammontare della retribuzione dell'apprendista durante la formazione a carico del datore di lavoro.

La stessa disciplina della formazione non è totalmente demandata all'ente regionale in quanto è necessario che la regolamentazione regionale venga adottata previo «accordo con le associazioni territoriali del datore di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, l'università, istituti tecnici superiori e le altre istituzioni formative o di ricerca» (*art. 45, co. 4*).

Infine, la riforma del 2015, - confermando l'impostazione del t.u. - con una logica propulsiva/sanzionatoria, consente alle aziende e alle istituzioni formative di procedere autonomamente *in assenza* delle regolamentazioni regionali: nell'apprendistato *ex art. 43*, le parti, sciolte dai vincoli della normativa regionale, devono attenersi alla disciplina contenuta nel decreto adottato in base al comma 3 del medesimo articolo; nell'apprendistato da stipulare ai sensi dell'*art. 45*, si può procedere direttamente, definendo i contenuti della formazione nella convenzione da sottoscrivere tra azienda e istituzione formativa.

In sintesi, all'indomani del d.lgs. 81/15, il modello multilivello che la carta costituzionale impone in tema di formazione, alla luce del quadro normativo vigente, nell'ambito del contratto di apprendistato, trova applicazione solo in via parziale ed eventuale: in caso di inerzia dell'ente locale e a certe condizioni si può addirittura prescindere totalmente dalla formazione pubblica/regionale; *id est* il sistema ammette che il contratto di apprendistato venga impiegato, in tutte e tre le versioni, prescindendo totalmente dall'apporto e quindi dalle scelte delle regioni in materia di

---

<sup>35</sup> D.i. 12 ottobre 2015 cit.

politiche della formazione. I vantaggi in termini di razionalizzazione e semplificazione nell'utilizzo dello strumento sono innegabili, tuttavia i costi "istituzionali" del conseguimento di tali obiettivi sono molto elevati.

## **6. Il baricentro "dinamico" nella regolazione della formazione.**

Alle origini di questo assetto, così sbilanciato a favore di fonti centralizzate (normative e negoziali), vi è la profonda e pluriennale insoddisfazione del mondo delle imprese nei confronti della formazione pubblica/regionale. Il dato positivo della recente legislazione è che viene predisposto un sistema a geometria variabile, al quale partecipano le autonomie locali in funzione delle capacità progettuali e propositive degli enti. Nello stesso apprendistato professionalizzante, congegnato come modello tendenzialmente autosufficiente, le regioni ben possono ricavarci un proprio spazio se dispongono di strumenti per assumere un ruolo finalmente attivo, rinunciando a coltivare per inerzia tradizioni formative del tutto avulse dalle trasformazioni che caratterizzano da tempo gli apparati produttivi e slegate dalle specifiche esigenze di aziende e lavoratori.

Le prospettive per una radicale svolta riguardano soprattutto i tipi di apprendistato del cosiddetto modello "duale": il legislatore del 2015 predispone un assetto caratterizzato da una costante connessione tra istruzione, formazione lavoro, puntando su una formazione pubblica che si liberi finalmente da evanescenti obiettivi di una generica crescita culturale dei cittadini, per dar vita ad un vero sistema integrato (scuola-formazione-lavoro)<sup>36</sup>.

Il *jobs act* punta a tale cambiamento spostando decisamente verso l'alto l'asse regolativo delle politiche formative: i molteplici e articolati intrecci tra principi normativi e competenze istituzionali nonché la situazione di stallo che per anni ha paralizzato l'impiego dei modelli del sistema "duale" lo hanno indotto a sacrificare le spinte al decentramento e alle differenziazioni, per puntare a realizzare una migliore e più fluida cooperazione istituzionale, specie nell'impiego degli apprendisti ex artt. 43 e 45. Della regolazione vengono investiti diversi soggetti: ministero, conferenza Stato regione-autonomie locali, regioni, scuole, università, soggetti sindacali. Il legislatore del 2015, in questo scenario, ha optato per un sistema di gestione interistituzionale, che evolve in senso gerarchico/centralistico in caso di inerzia dell'ente regionale. È un sistema

---

<sup>36</sup> D. GAROFALO, *Riforma del mercato del lavoro e apprendistato: un intervento inevitabile*, LG, 2015, spec. 1158 ss

quindi con baricentro mutevole e dinamico, nel quale la regione gioca un ruolo cruciale di soggetto propulsore e responsabile della formazione professionale nella misura in cui sia in grado di svolgere effettivamente tale compito: in caso contrario l'anello "locale" della catena salta e viene assicurato un "ponte" regolativo che dagli organi centrali (in particolare ministero e conferenza Stato regioni-autonomie locali) arriva direttamente alle imprese.