

# Apprendistato: conformità del piano formativo al Ccnl

**Eufrazio Massi** - *Dirigente della Direzione territoriale del lavoro di Modena (\*)*

Con una veloce risposta ad un interpello del Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro (il n. 16 del 14 giugno 2012) (1), il Dicastero del welfare ha fornito la propria autorevole interpretazione amministrativa circa l'obbligo della richiesta del parere di conformità all'Ente bilaterale relativo ad un piano formativo individuale di un rapporto di apprendistato qualora tale obbligatorietà scaturisca dalla contrattazione collettiva.

Prima di entrare nello specifico del tema oggetto di riflessione è opportuno rimarcare come il Legislatore delegato abbia inteso risolvere con il D.Lgs. n. 167/2011, al termine di un percorso che aveva visto coinvolti una serie di attori sociali (Regioni, Ministero del lavoro, organizzazioni datoriali e sindacali, Commissioni parlamentari), il problema della piena funzionalità dell'apprendistato ove, i poteri contrapposti e la rigidità delle competenze, nonostante gli interventi della stessa Corte costituzionale (2), avevano sostanzialmente "ingessato" questa tipologia contrattuale, rendendola, di fatto, di difficile applicazione.

La scelta perseguita, anche in un'ottica finalizzata a far diventare il contratto di apprendistato lo strumento "principale" per l'ingresso del giovane nel mondo del lavoro, è stata quella di privilegiare la contrattazione collettiva nazionale in una visione unificante che superasse i personalismi burocratici delle varie Istituzioni: è stata una scelta, ad avviso di chi scrive, giusta in quanto, per superare le singole regola-

mentazioni regionali che tanto hanno concorso a limitare lo sviluppo di tale tipologia contrattuale e, fermo restando l'art. 117 della Costituzione con la relativa impossibilità per lo Stato di spingersi oltre una determinata soglia, l'elemento unificante è rappresentato proprio dalla pattuizione collettiva nazionale di categoria o dagli accordi interconfederali di pari livello.

Pur non potendo generalizzare il giudizio, si può affermare che il cambio di rotta adottato dal Legislatore delegato, sulla scorta della scelta avvenuta in conferenza Stato - Regioni e dell'avviso comune sottoscritto dalle parti sociali con le Istituzioni, ha trovato terreno fertile nella constatazione che in termini di qualità, le offerte formative delle Regioni sono state di basso contenuto, non soddisfacenti rispetto al mercato e si sono, sovente, risolte in «pratiche nominali» che poco, sul piano strettamente funzionale hanno prodotto in favore dei giovani interessati.

Giustamente, riferendosi ai soggetti espressione dell'autonomia collettiva a carattere nazionale, si è voluto evitare un possibile effetto di "polverizzazione" dell'istituto, cosa che sarebbe potuta accadere (pur in presenza di lodevoli intenzioni finalizzate alla valorizzazione di particolari peculiarità), se fosse stata ipotizzata la possibilità di interventi della contrattazione di secondo livello, territoriale od aziendale. Di qui la scelta di affidare all'autonomia collettiva delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentati-

ve sul piano nazionale la definizione di aspetti ed elementi fondamentali del contratto di apprendistato. La scelta del criterio della rappresentatività «comparata» rispetto a quello in uso, fino a qualche anno fa, della maggiore rappresentatività è, indubbiamente, più stringente, nel senso che prevede una «comparazione anche per settore», secondo un criterio esplicito che il Ministero del lavoro ha, in via amministrativa, fatto proprio anche di recente sia per l'individuazione del Ccnl da applicare nel settore della cooperazione che in quello edile per la individuazione delle «Casse edili», titolari per il rilascio del Durc (3). Ovviamente, l'obiettivo è quello di evitare che sigle sindacali poco rappresentative e di scarso peso, possano disciplinare un istituto, come quello dell'apprendistato, che presenta particolari punti "sensibili".

## Definizione del piano formativo

Tra gli elementi che il Legislatore delegato ha rimandato alle

### Note:

(\*) Le considerazioni che seguono sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

(1) In pubblicazione nei prossimi numeri della Rivista.

(2) Corte Costituzionale sentenze n. 50/2005 e n. 176/2010.

(3) Ministero del lavoro e delle politiche sociali, circolare n. 13 del 5 giugno 2012 (prot. n. 37/00010434).

parti sociali (art. 2, comma 1, lettera a) c'è la definizione del piano formativo che, poi, va declinato dal datore di lavoro a livello individuale in relazione sia al percorso che alla ripartizione dell'impegno tra la formazione interna e quella esterna. Esso va elaborato entro un mese dalla stipula del contratto, anche secondo schemi fissati dalle parti sociali sulla base di modelli e formulari coerenti con i principi fissati dalla contrattazione collettiva.

Ciò rappresenta una notevole differenza rispetto al passato, in quanto il giovane può cominciare a prestare la propria attività prima della formulazione del piano per il quale il termine ultimo per la redazione e la sottoscrizione è fissato in trenta giorni dalla stipula la quale, da un punto di vista sostanziale, non può che coincidere con l'assunzione. È su questo punto che, forse, può presentarsi una difficoltà di natura interpretativa, atteso che la stipula di un contratto di lavoro non necessariamente coincide con l'inizio della effettiva prestazione, ma la lettura coerente con tutto l'impianto normativo non può che essere quella appena sostenuta. Appare opportuno sottolineare come la scelta normativa relativamente alla formazione sia stata quella di favorire in maniera oltremodo prevalente quella «in the job», ritenendola, ovviamente, più funzionale all'istituto contrattuale (e, purtroppo, l'esperienza del decennio appena trascorso è sotto gli occhi) per lo stretto legame tra il giovane e l'azienda ove presta la propria attività, ma anche più economico per «le casse pubbliche». Di ciò ci si rende conto laddove la formazione trasversale e le conoscenze di base (nell'apprendistato professionalizzante pari a centoventi ore nel triennio) che debbono essere fornite dalle Regioni e dalle Province Autonome, nei limiti delle risorse finanziarie annuali, possono riguardare soltanto alcuni settori o, anche, essere limitate in ragione dell'età e dei prece-

denti periodi scolastico professionali. Del resto, l'assenza di una offerta formativa pubblica (art. 4, comma 3) non condiziona in alcun modo il regolare svolgimento della fase formativa.

## **Richiesta del parere di conformità all'Ente bilaterale**

La definizione del piano formativo (e qui si entra nel «cuore» della presente riflessione) postula la necessità che lo stesso sia conforme ai dettati contrattuali. In questa logica in alcuni accordi sottoscritti a cavallo del 25 aprile 2012, termine del periodo transitorio, (v. turismo, terziario) è stata individuata una procedura contrattuale che rimanda l'esame dello stesso ad una commissione interna all'Ente paritetico bilaterale, presente a livello provinciale ed i cui componenti sono espressione delle associazioni firmatarie del contratto nazionale. Per le aziende commerciali ubicate in più ambiti regionali le istanze possono essere inoltrate all'organismo nazionale che deve decidere entro trenta giorni, trascorsi i quali vale il principio del silenzio-assenso, il quale vige anche per il riferimento provinciale ove i termini, almeno nel terziario, sono più brevi, essendo di quindici giorni. Tali organismi devono, tra le altre cose, secondo una previsione che viene dalla pattuizione collettiva ma non direttamente dalla legge, verificare la congruità del rapporto numerico tra apprendisti e qualificati, l'ammissibilità del livello contrattuale di inquadramento e la percentuale di conferma che, se non rispettata, non autorizzerebbe alcuna ulteriore stipula.

In ordine a quest'ultima condizione si ricorda che l'art. 17 dell'accordo del terziario fissa nella percentuale dell'80% la misura della «stabilizzazione» dei rapporti di apprendistato, comprensivi dei lavoratori somministrati che abbiano

svolto tutto il periodo presso l'azienda, scaduti nei ventiquattro mesi precedenti, non computando nella stessa i giovani dimessi, quelli licenziati per giusta causa e quelli che abbiano, volontariamente, risolto il proprio rapporto al termine del periodo formativo e quelli in cui si sia arrivati alla risoluzione del rapporto durante o alla fine del periodo di prova. Tale limitazione non si applica qualora nel biennio precedente sia scaduto un solo contratto di apprendistato.

Il passaggio obbligatorio avanti alla commissione anche per il datore di lavoro non iscritto ad alcuna associazione datoriale rappresentata all'interno dell'Ente e firmataria del Ccnl, quello di una possibile obbligatorio di iscrizione e quello di un possibile pagamento per l'espletamento della pratica sono stati i punti sui quali, tra gli addetti, si è già sviluppato un dibattito articolato nel quale è intervenuto anche il Ministero del lavoro con l'interpello n. 16/2012.

Secondo la Fondazione Studi dei Consulenti del lavoro (4) la richiesta del parere di conformità del piano formativo individuale all'Ente bilaterale non può essere considerata obbligatoria, in quanto sia nel D.Lgs. n. 167/2011 che nella legge di riforma del mercato del lavoro che ha già ottenuto il «via libera» dal Senato, non c'è alcun riferimento espresso a tale passaggio, sicché non si può parlare di «tassello imprescindibile» del nuovo apprendistato e la stessa clausola contrattuale che prevede un «preventivo» parere di conformità non sarebbe legittima, anche alla luce del fatto che il piano formativo può essere predisposto nei trenta giorni successivi alla stipula del contratto. Non è sostenibile, secondo la predetta Fondazione Studi, che la contrattazione collettiva possa discipli-

### **Nota:**

(4) L'orientamento della Fondazione studi dei Consulenti del lavoro si trova in [www.dplmodena.it](http://www.dplmodena.it), sezione approfondimenti.

nare qualsiasi cosa del rapporto di lavoro: essa può intervenire soltanto negli stretti ambiti delineati dal rinvio legislativo (in questo caso, l'art. 2) e non può debordare, così come avviene per il Governo allorché viene investito dal Parlamento di una delega per disciplinare una determinata materia.

Del resto, lo stesso apparato sanzionatorio è strettamente legato alla mancata erogazione della formazione interna od esterna all'azienda, alla mancanza di forma scritta, all'assenza del piano formativo individuale, al non rispetto del divieto di cottimo, alla violazione della retribuzione minima ed all'assenza del «tutor» o referente aziendale e non alla mancata richiesta del parere di conformità, la cui violazione non può condurre al disconoscimento della natura del rapporto di lavoro.

Secondo un'altra interpretazione, che trova «sponda» in Associazioni datoriali ma che è, autorevolmente, sostenuta in ambito accademico (5), il passaggio avanti alla commissione istituita all'interno dell'Ente bilaterale non può essere evitato in quanto il Legislatore delegato ha, volutamente, rimesso la disciplina del piano formativo *in toto* alle parti sociali: quindi, se l'accordo collettivo prevede un determinato *iter*, quello bisogna seguire, in quanto indirettamente delineato dalla norma di riferimento. Di conseguenza, l'obbligo del «passaggio» avanti all'Ente bilaterale sarebbe coerente con un quadro generale, non essendo vietato dai principi generali delle pre-leggi al codice civile ed essendo, in un certo senso, postulato dalle dovute certificabilità dei singoli percorsi formativi. Questo passaggio non dovrebbe essere inteso come un'inutile vessazione, atteso che apparirebbe la «chiave di volta» per comprendere la coerenza del piano formativo individuale con il sistema formativo previsto dalla contrattazione collettiva. Tutto questo, in una logica correlazione con l'art. 6 del

D.Lgs. n. 167/2011 che individuando lo standard professionale del singolo piano formativo, lo correla al sistema di classificazione e di inquadramento previsto dal contratto collettivo. Una lettura di tal fatta non sarebbe «un criterio interpretativo pensato più alla norma auspicata che non a quella vigente», ma sarebbe in linea con lo spirito secondo il quale va scelta «tra le diverse interpretazioni plausibili, quella che meglio consente la costruzione di un mercato del lavoro moderno ed efficiente». La conclusione di tale ragionamento è una soltanto: laddove espressamente previsto dall'accordo collettivo il parere di conformità è un elemento essenziale per la validità del contratto in quanto per le parti sociali, destinatarie della delega loro rimessa dall'art. 2, esso rappresenta il canale per accedere al sistema formativo approntato. Ovviamente, le parti sociali non possono imporre alcuna obbligatorietà relativa all'iscrizione ad una associazione, quale passaggio finalizzato all'ottenimento della conformità, in forza del principio generale di libertà associativa.

### Interpello n. 16/2012

Il Ministero del lavoro rispondendo al quesito del Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti ha osservato che:

**a)** rispetto alla disciplina previgente l'art. 2 del D.L. n. 167/2011 rappresenta una grossa novità atteso che attribuisce un ruolo fondamentale alla contrattazione collettiva che va, in ogni caso, declinato nel rispetto dei principi in esso contenuti e che, sostanzialmente, puntano ad individuare principi uniformi per tutte le tipologie di apprendistato nelle quali il ruolo dello Stato e delle Regioni appare diversificato come, ad esempio, in quello per la qualifica e per il diploma professionale ove la regolamentazione dei profili formativi è rimessa a quest'ulti-

me (ed alle Province Autonome) al termine di un *iter* procedimentale che prevede sia l'accordo con lo Stato nell'apposita conferenza che l'audizione delle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Tutto questo, sulla base di precisi criteri e principi obiettivi che richiamano sia al D.Lgs. n. 226/2005 che alla pattuizione collettiva anche di secondo livello per la determinazione delle modalità di erogazione della formazione nel rispetto degli standard generali fissati dalle Autonomie Locali;

**b)** il riferimento agli Enti Bilaterali è strettamente correlato alla definizione del piano formativo individuale che può avvenire anche sulla base di «moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o degli Enti bilaterali»: ciò significa la possibilità di ipotizzare un ruolo eventuale degli stessi e non già necessario ai fini del contratto in generale, tenuto conto anche delle implicazioni riferite alla potestà legislativa regionale di disciplinare, per quanto di competenza, i profili formativi dell'apprendistato. Tale puntualizzazione ministeriale appare, oltremodo, opportuna alla luce del fatto che la funzione dell'Ente bilaterale viene richiamata dal Legislatore delegato per lo svolgimento di compiti che, a seconda della tipologia contrattuale di riferimento dell'apprendistato, possono avere un rilievo diverso;

**c)** dall'art. 4 che tratta, specificamente, l'apprendistato professionalizzante non emerge alcun riferimento ad un ruolo autorizzatorio degli Enti bilaterali, essendoci unicamente una assegnazione agli accordi interconfederali o alla contrattazione collettiva del

#### Nota:

(5) Tiraboschi M., *Il parere di conformità degli Enti bilaterali: un tassello imprescindibile per la costruzione di un sistema di apprendistato*, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), 28 maggio 2012, e *Apprendistato: ancora sul parere di conformità degli Enti bilaterali*, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 11 giugno 2012.

compiuto riferito alla durata ed alle modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali o specialistiche in funzione dei profili stabiliti nei sistemi di classificazione o inquadramento del personale. Il Legislatore avrebbe potuto assegnare una "delega piena" (di ciò, in altre materie, si riscontrano diversi precedenti come su argomenti, oltremodo delicati, come l'orario di lavoro), ma ciò non si è verificato, in quanto la lettura della disposizione porta soltanto alla definizione dei compiti riferiti alla «durata e modalità di erogazione della formazione»;

d) l'Ente bilaterale esplica la propria attività unicamente nella valutazione della congruità del piano formativo individuale, essendogli preclusi qualsiasi esame concernente la sussistenza degli altri presupposti normativi legittimanti l'instaurazione e lo svolgimento del rapporto come, ad esempio, le clausole di stabilizzazione o i limiti numerici. La valutazione di tali violazioni è rimessa esclusivamente agli organi di vigilanza o al lavoratore, in caso di contenzioso, qualora ritenga che, per tale carenza, possa chiedere la trasformazione in contratto a tempo indeterminato. È questo un punto estremamente delicato, anche alla luce di quanto la riforma del mercato del lavoro, attualmente all'esame del Parlamento, afferma all'art. 1, comma 16, laddove, introducendo un nuovo comma, il 3-bis, nel corpus dell'art. 2 del D.Lgs. n. 167/2011, stabilisce una percentuale di conferma del 50% (con alcune eccezioni come la non applicazione della disposizione ai datori di lavoro con meno di dieci dipendenti). Appare ovvio, se la disposizione supererà nell'attuale testo l'esame delle aule parlamentari, ritenere che un eventuale controllo degli organi di vigilanza non possa che riferirsi al rispetto della percentuale fissata dal Legislatore e non a quella stabilita dalla contrattazione collettiva che, essendo

più alta, potrebbe non ammettere alla stipula datori di lavoro non in regola con l'accordo di settore.

## Ruolo degli Enti bilaterali

Da quanto appena detto emerge una prima considerazione: gli Enti Bilaterali hanno un ruolo fondamentale che, tuttavia, non può configurarsi come *condicio sine qua non* per una valida stipulazione. Il Dicastero del lavoro, chiosando sull'argomento, conclude affermando che non sussiste alcun obbligo di sottoporre il piano formativo individuale all'esame dell'Ente bilaterale fatta, eventualmente, salva l'ipotesi dell'apprendistato per la qualifica ed il diploma professionale se previsto dalla Legislazione regionale, fermo restando che non esiste alcun obbligo di iscrizione all'Ente bilaterale (o ad un'associazione componente dello stesso), per il principio di libertà associativa, come sostenuto anche in un recente passato con il richiamo al c.d. «diritto di associazione sindacale negativo». Risolta tale questione e prescindendo dalla mancanza di un qualsiasi obbligo giuridico, il Ministero afferma che una forma di controllo effettuata dall'Ente bilaterale offre una certa garanzia circa la corretta applicazione del piano formativo individuale che non può che adeguarsi sia alla specificità aziendale che al bagaglio professionale e culturale del giovane e ciò potrebbe rappresentare un valido ausilio per le valutazioni che il personale ispettivo deve effettuare in ordine al corretto adempimento dell'obbligo formativo, come richiesto dall'art. 7, comma 1. Di conseguenza, quest'ultimo deve concentrare l'attenzione, in via prioritaria, su quei contratti nei quali il piano individuale non è stato sottoposto alla valutazione dell'Ente bilaterale.

Quest'ultima puntualizzazione, estremamente doverosa in quanto invita gli organi di vigilanza (che non sono soltanto

gli ispettori del lavoro, pur essendo soltanto a loro riferibile la disposizione richiamata dall'articolo appena citato) a prestare la dovuta attenzione al rispetto del piano formativo individuale, non può, tuttavia, essere considerata come una sola «concentrazione prioritaria», atteso che una violazione del piano formativo può ben avvenire anche nell'ipotesi di avvenuta concessione della «conformità» che è un provvedimento autorizzatorio dell'Ente bilaterale rilasciato «a priori».

Il richiamo effettuato dall'interpello ministeriale al potere di disposizione del personale ispettivo merita un piccolo approfondimento. Perché possa essere esercitato occorre che il contratto di apprendistato sia in corso di esecuzione e l'inadempimento formativo sia tale da mettere fortemente in pericolo il raggiungimento del risultato finale, non avendo alcun senso in presenza di un rapporto concluso. La disposizione può essere emanata soltanto dal personale di vigilanza del Ministero del lavoro (e non da altri organi come la Guardia di Finanza o il personale degli Istituti previdenziali che, pure, si occupano di controlli in materia di lavoro, cosa che potrebbe comportare qualche problema operativo, sul quale non è opportuno dilungarsi in questa sede): essa è uno strumento che attiene all'applicazione di norme in materia di tutela del lavoro che non rechino un precetto a contenuto vincolato ma che consentano di attribuire al personale ispettivo un apprezzamento discrezionale relativo al c.d. *quomodo* della condotta che si differenzia, nei presupposti, sia dalla diffida (strumento correlato a sanzioni amministrative) che dalla prescrizione (utilizzabile in caso di violazioni di natura penale). Essa va fatta in forma scritta e notificata al destinatario: va congruamente motivata, avendo una natura esecutiva di carattere ordinatorio la cui inosservanza è punita ex art. 11 del D.Lgs. n. 758/1994 con

una sanzione amministrativa compresa tra 515 e 2.580 euro. Avverso la disposizione è ammesso ricorso amministrativo, entro quindici giorni dalla notifica, al Direttore della Direzione territoriale del lavoro che deve decidere nei successivi quindici giorni, trascorsi i quali vale il principio del «silenzio-rigetto». Il ricorso non sospende l'esecutività della disposizione, rispetto alla quale è, ovviamente, possibile ricorrere al Tar competente per territorio.

Nel concreto, la disposizione prevista dall'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 7, si sviluppa nel modo seguente: va assegnato al datore di lavoro un termine congruo per l'adempimento formativo: esso è, quindi, strettamente correlato a due variabili, riferite sia all'ampiezza della mancata formazione che al periodo mancante alla fine del periodo formativo. È in questo caso che occorre valutare sia la congruità del periodo assegnato per l'adempimento, cosa che potrebbe comportare qualche difficoltà nell'ipotesi in cui la formazione non sia stata ero-

gata e ci si trovi quasi al termine del periodo formativo. La circolare del Ministero del lavoro n. 29 dell'11 novembre 2011, individuando in modo notevolmente preciso la responsabilità datoriale relativa all'inadempimento formativo relativo alle tre tipologie di apprendistato, puntualizza che non può essere prevista alcuna proroga del contratto di apprendistato finalizzata al compimento della formazione non effettuata.

Non obbligatorietà di iscrizione non significa però, gratuità del servizio: l'Ente bilaterale, ad avviso di chi scrive, può ben chiedere «un contributo economico» per i servizi di segreteria e per l'espletamento della pratica che non può, però, essere confuso con la tessera associativa.

Da ultimo, una considerazione va fatta in ordine a tutte le posizioni interpretative che si sono espresse sulla richiesta di parere di conformità all'Ente bilaterale: quella contenuta nella risposta all'interpello n. 16/2012 presenta, ad avviso di chi scrive, elementi di equilibrio in quanto, giustamente,

contempera l'autonomia delle parti, riconosciuta dal Legislatore nelle forme e nei limiti fissati dall'art. 2, con le esigenze di chi non è iscritto (e non vuole iscriversi) ad alcuna organizzazione od Ente, senza che ciò abbia alcun riflesso sull'altra parte contraente il rapporto di apprendistato, essendo, nel caso di specie, ben diversa la questione rispetto a quella che, pur in assenza di iscrizione, riconosce al dipendente benefici economici per prestazioni previste dalla contrattazione collettiva (ad esempio, fondi sanitari o prestazioni complementari) come riconosciuto, in passato, dal Ministero del lavoro. In tale quadro di riferimento sempre più va valorizzata l'attività di controllo degli organi di vigilanza, soprattutto se si crede che il nuovo apprendistato non sia soltanto, come purtroppo l'esperienza passata dimostra, un modo per abbattere il «costo» del lavoro, e non un mezzo per favorire l'ingresso del giovane, a pieno titolo e con la dovuta professionalità nel mondo della produzione.