

**Il diritto del lavoro al "plurale"  
(Regioni e modelli regolativi differenziati  
dell'apprendistato professionalizzante)\***

Daniela Comandè

1. Metodo dell'indagine.	404
2. L'oggetto e l'obiettivo.	405
3. La regolamentazione nazionale: una chiave di lettura dell'intreccio di competenze.	406
4. La complessità del sistema di riparto delle competenze e delle "funzioni" regolative.	410
5. Le macroaggregazioni di regioni e i diversi modelli.	414
5.1. Il contenitore (le "forme" della regolazione).	414
5.1.1. segue (A): Il primo modello: le regioni a "sperimentazione permanente".	415
5.1.2. segue (B): Il secondo modello: le "regioni proceduralmente allineate".	419
5.2. Il contenuto della regolazione regionale: formazione interna ed esterna, il quantum e le modalità di erogazione e i relativi costi.	424
5.2.1. La prima tipologia: il principio di prevalenza della sede di svolgimento della formazione (alla luce delle recenti pronunce costituzionali).	425
5.2.2. La seconda tipologia: il principio di fungibilità.	429
5.2.3. La terza tipologia: "lavori in corso".	430
6. Tra opportunità e derive federaliste: apprendistato nazionale o regionale?	430
7. Bibliografia.	433

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 64/2007

## 1. Metodo dell'indagine.

“La merce che discute”<sup>1035</sup>, questo era uno dei motti circolanti in Italia sul finire degli anni '70, durante una delicata fase storica che vedeva le parti sociali fronteggiarsi sul tema delle “150 ore”<sup>1036</sup>. Si trattava di una battaglia sindacale finalizzata, attraverso la rivendicazione di permessi retribuiti, all'esercizio del diritto allo studio per i lavoratori, prima metalmeccanici e poi delle altre categorie. Questo spaccato di *storia della formazione* rappresenta bene una sensibilità diffusa: un'aspirazione generalizzata verso un diritto alla formazione capace di superare le discrasie insite in un modello di organizzazione del lavoro, improntato ad una netta divisione tra lavoro manuale e intellettuale. Il riferimento storico serve da spunto per evidenziare la connessione, già allora avvertita, tra formazione e contratto di lavoro<sup>1037</sup>, che costituisce una delle questioni centrali nel dibattito seguito alla riforma dell'apprendistato. Connessione all'epoca rivendicata in funzione anche di critica allo “stato delle cose esistente”; oggi considerata, invece, come la ricaduta, sul piano del contratto, di una dimensione oggettiva della economia della conoscenza<sup>1038</sup> che va comunque gestita, accompagnata e coadiuvata da adeguati processi di regolazione, anche esterni al contratto.

Il contributo di queste pagine è di tipo soprattutto ricognitivo e sistematico: è mirato, in primo luogo, a cercare di mettere ordine nell'affastellata produzione normativa, sia di rango nazionale sia nella sua ricaduta regionale e contrattuale collettiva che ha ad oggetto uno speciale contratto di lavoro, di cui l'elemento formativo è connotato sostanziale, il nuovo apprendistato professionalizzante.

La regolazione normativa di tale modulo contrattuale costituisce l'occasione per considerazioni sul decentramento delle fonti nel diritto del lavoro e sulla rilevanza dei contenuti formativi nel contratto individuale, la cui funzione di fonte autonoma di regolazione viene in tal senso rivalutata.

Le difficoltà affrontate sul versante della ricognizione, prima, e della ricostruzione dei modelli regolativi, poi, che emergono dall'analisi giuridica delle fonti<sup>1039</sup> di diverso livello, sono amplificate dal rapido susseguirsi dei provvedimenti adottati dalla pluralità degli attori coinvolti. Il che ha prodotto un assetto discretamente mutevole della regolamentazione dell'apprendistato nelle varie regioni italiane che hanno proceduto alla regolazione ad ondate successive in dialogo non sempre coordinato con la regolazione delle parti sociali.

<sup>1035</sup> MORANDI B., (1978), *La merce che discute*, Roma, Feltrinelli Economica.

<sup>1036</sup> Cfr. VARESI P.A., (1981), *L'alternanza studio-lavoro nella contrattazione collettiva e nella legislazione*, in *RGL*, n.1-2, p.227ss; ID., (1976), *Il diritto allo studio nella contrattazione collettiva e nella legislazione*, in ID. (a cura di), *I diritti dei lavoratori*, Milano, Mazzotta Ed., vol.2°, p.143ss; CARUSO B., LO FARO A., (1988), *Lavoratori studenti*, (Voce) in *Enc.Giur.Treccani*, Roma; AA.VV., (1975), *La didattica delle 150 ore*, Editori Riuniti, Roma, (contributi di BINI G., DE MAURO T., FANELLI S., LICHTNER M., LOMBARDO RADICE L., MARASCHINI W.).

<sup>1037</sup> LOY G., (1988), *Formazione e rapporto di lavoro*, Milano, Franco Angeli; GAROFALO D., (2004), *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, Bari, Cacucci; ALESSI C., (2004), *Professionalità e contratto di lavoro*, Milano, Giuffrè.

<sup>1038</sup> Sul ruolo che riveste l'istituto della formazione professionale nell'economia della conoscenza, v. CARUSO B., COMANDÈ D., *La formazione e il “lavoro di qualità”: la prospettiva europea*, in AA.VV., *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, di prossima pubblicazione, ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>1039</sup> Il dibattito sul sistema delle fonti, tema sempre fecondo di molteplici sollecitazioni, è stato al centro del Convegno Aidlass di Foggia del 25-26 maggio 2001, i cui contributi sono raccolti in AA.VV., (2002), *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè.

Si è scelto di monitorare diacronicamente le singole attuazioni regionali, seguendo un criterio cronologico che fotografasse la tempestività o i ritardi delle varie regioni nel cogliere le indicazioni legislative nazionali: l'analisi diacronica, adoperata inizialmente, dà conto, senza entrare nel merito della qualità dei provvedimenti adottati, della capacità reattiva delle autonomie regionali agli *input* del legislatore nazionale, ma anche delle rispettive esperienze pregresse, nel vigore della vecchia disciplina.

L'analisi, pertanto, intende fotografare un processo in atto; intende seguire, per una certa fase (i primi anni di attuazione del d.lgs 276/03) come funziona "il federalismo regionale alla prova" con riferimento ad un istituto qualificante; una considerazione più sul metodo di regolazione che sugli effettivi risultati. In ciò rifuggendo, dalla tentazione sempre presente nella dottrina, di valutare un sistema di regolazione proprio a ridosso dei suoi risultati immediati e con riferimento ai contenuti delle politiche regolative adottate contingentemente dagli attori coinvolti nel processo<sup>1040</sup>.

## 2. L'oggetto e l'obiettivo.

Dopo l'inquadramento delle singole realtà regionali, si è inteso spostare il piano di indagine sugli aspetti formali, attinenti alle tipologie di provvedimenti emanati per riempire di contenuto le direttrici del d.lgs. n.276/2003.

La ricca gamma di strumenti a disposizione delle regioni per rendere effettive le disposizioni legislative, mostra, in astratto, le graduate possibilità di concretizzare, attraverso fonti sub statali diverse, un medesimo principio imposto dalla legge nazionale.

Se, in un primo tempo, le diverse strade percorribili apparivano interscambiabili, lasciando alla responsabilità delle amministrazioni regionali il delicato compito di preferire una legge regionale ad una delibera di giunta, dopo il c.d. decreto competitività, il legislatore ha avocato a sé la scelta di stabilire che la legge regionale fosse l'unico mezzo attuativo dell'apprendistato professionalizzante<sup>1041</sup>. Senza addentrarsi, per il momento, negli aspetti che riguardano le differenze strutturali e di efficacia che connotano i vari provvedimenti regionali, appare rilevante cogliere un *trend* di fondo rintracciabile nelle "scelte procedurali" regionali, in virtù del quale l'orientamento di ciascuna regione verso un determinato meccanismo regolativo è stato influenzato da due ordini di ragioni: da un lato, un ruolo non secondario è stato giocato dalla volontà politica delle regioni di accelerare o ritardare la messa a regime del novellato apprendistato in relazione alla sintonia o distonia con il governo nazionale; dall'altro lato, l'opzione procedurale delle amministrazioni regionali è stata indirizzata, nel breve periodo, verso l'utilizzo di strumenti *amministrativi*<sup>1042</sup> più

<sup>1040</sup> Si vedano, ad esempio, il giudizio negativo sulle competenze regionali espresso recentemente da TIRABOSCHI M., *Il peso della regolazione*, in *Bollettino Adapt*, 2 ottobre 2007, n.32, (ID., in *Il sole 24 ore*, 2 ottobre 2007), su cui si rinvia alla nota 111, e quello di D'AGOSTINO S., (2007), *Il rebus dell'apprendistato professionalizzante*, in *Bollettino Adapt*, 11 ottobre 2007, n. 30, su cui si rinvia alla nota 78.

<sup>1041</sup> Per un'attenta disamina delle opzioni interpretative aperte prima e dopo l'inserimento del comma 5bis, in relazione all'efficacia delle sperimentazioni, si rinvia a NOVELLA M., VALLAURI M.L., (2005), *Apprendistato professionalizzante: alcune questioni aperte*, in *DPL*, 46, p.2526ss. Si rinvia, comunque, al §3 per spiegare l'inserimento del comma 5bis nell'art.49 e le ripercussioni regolative che questo ha determinato.

<sup>1042</sup> Intendendosi, in questo contesto, per *strumenti amministrativi* le delibere di giunta e tutte le altre tipologie di provvedimento che non sono la legge e i regolamenti regionali, i quali invece sono *strumenti legislativi*. Con riguardo a questa distinzione e alla luce di quello che si dirà (§5.1.1.) sui contenuti talvolta più pregnanti di strumenti agili, non pare condivisibile l'affermazione di principio per cui trattandosi di atti di natura amministrativa sarebbe da escludere a priori l'intercambiabilità con le fonti regolamentari (TROISI A., (2007), *La potestà regionale in materia di lavoro*, in *RGL*, 3, p.661).

immediati e meno esaustivi, mentre nel medio-lungo periodo, le regioni hanno preferito avvalersi di veri e propri strumenti *legislativi*.

Il *trend* appena evidenziato sconta i limiti di un'analisi strettamente formale e avalutativa, poiché limitata al *nomen juris* degli atti regionali, e non è esente da alcune eccezioni emerse dallo studio dei tratti sostanziali delle normative regionali. Pertanto, al fine di soddisfare l'esigenza finale di fornire un quadro quanto più possibile completo delle dinamiche procedurali e sostanziali delle regolazioni regionali, è stato necessario filtrare le disposizioni attraverso una lente più forte che consentisse di andare in profondità oltre i contorni delle discipline, valutandone le prescrizioni più nel dettaglio.

Questo ulteriore passaggio ha consentito che le informazioni ordinate attraverso i due precedenti metodi (cronologico e formale), fossero inserite in un'analitica griglia di modelli regionali, in cui si evincesse non solo la cornice procedurale ma anche il contenuto delle politiche adottate.

A tale scopo è stato necessario evitare due pre-giudizi:

- a) non è sempre vero che ad un determinato *contenitore* corrisponda un solo *contenuto*, ovvero non è sempre vero che la legge regionale sia il solo strumento idoneo a fornire la cornice delle disposizioni più stringenti e complete, dal momento che anche alcuni strumenti amministrativi (es.: delibere di giunta) si sono rivelati esaurienti regolatori in alcune realtà regionali;
- b) i *contenitori formali* non si pongono in necessaria e predeterminata successione cronologica: non sempre le regioni hanno prima provveduto con delibera di giunta e poi hanno approvato la legge.

Lo scoglio maggiore nello studio dei livelli differenziati di regolazione (un vero caso di regolazione multilivello) è consistito nel coordinare il confuso bacino di atti normativi, selezionando e interpolando i prodotti giuridici simili, sia in relazione alla tipologia di strumento (legislativo o amministrativo) adoperato (legge, regolamento, delibera, decreto, etc.), sia, soprattutto per i loro contenuti, ove spesso si evince una discrasia tra forma del provvedimento e contenuto regolativo. Oggetto della ricerca è dunque la creazione di una modellistica ragionata – frutto delle macroaggregazioni di regioni – che consenta di mettere in luce *come* siano state tradotte nel dato normativo regionale le previsioni del d.lgs. n.276/2003, cioè gli aspetti procedurali, e *quanto* delle disposizioni nazionali sia stato effettivamente realizzato e vigente.

### 3. La regolamentazione nazionale: una chiave di lettura dell'intreccio di competenze.

Il composito quadro legislativo del decreto n.276/2003 e l'impianto cui esso si ispira in merito ai rispettivi spazi regolativi tra Stato e regioni, in materia di contratto di lavoro e formazione, sono rimasti sostanzialmente invariati nonostante le varie "prove" di legittimità a cui lo stesso è stato sottoposto di fronte alla Consulta, sia in occasione della nota sentenza n. 50/2005, sia nelle successive pronunce, sulle quali si tornerà più avanti. Per consentire all'interprete una valutazione in merito alle varieguate attuazioni regionali e contrattuali, bisogna, nell'ordine, illustrare brevemente il quadro positivo da cui si ricava il riparto di competenze e, successivamente, tentare un inquadramento organico delle differenti scelte regionali che hanno orientato la questione del ruolo e delle modalità della formazione.

Il problema di fondo che pone la normativa attiene principalmente alla definizione, ove possibile, dei confini di competenze di ciascun attore regolativo chiamato a "comporre" la fattispecie. Dato

per assodato che il contratto formativo per eccellenza, l'apprendistato, abbia costituito una sede privilegiata di attuazione delle recenti istanze federaliste, resta all'interprete il compito di attribuire al cospicuo materiale normativo prodotto, e ancora in produzione, significato e razionalità<sup>1043</sup>.

Alla base dell'imponente processo di rinnovamento del mercato del lavoro attuato con il d.lgs. n.276/2003 stanno, da un lato, la volontà, peraltro dichiarata<sup>1044</sup>, di modifica delle tipologie contrattuali a causa mista e, dall'altro, il riconoscimento dell'inadeguatezza del sistema di formazione professionale<sup>1045</sup>. Il tracciato legislativo, avviato con il disegno di legge delega n. 30/2003, nel riordinare l'assetto tradizionale dei contratti formativi, ha tentato di porre, sul piano contenutistico, una più accentuata distinzione delle funzioni alle quali i diversi modelli contrattuali devono assolvere<sup>1046</sup> e, sul piano procedurale, una distribuzione articolata di competenze tra vari attori e livelli di regolazione.

Il quadro normativo con cui bisogna confrontarsi è frutto di una stratificazione normativa che si è "depositata" sugli artt.47-53 del decreto legislativo attuativo, correggendo, *in itinere*, il tiro in relazione ad alcune sbavature iniziali. La fattispecie unica contratto di apprendistato è scomposta, oggi, in una triade di sottomodelli, la cui attuazione è subordinata all'emanazione della normativa regionale, diretta a regolamentarne i rispettivi profili formativi, e all'intervento delle parti sociali. Proprio nelle more della messa a regime dell'istituto ad opera delle regioni sono intervenuti, in un breve lasso di tempo, alcuni provvedimenti modificativi, prima il d.lgs. n.251/2004 e poi la l. n.80/2005 di conversione del decreto competitività n.35/2005, oltre alle molteplici circolari ministeriali e risposte ad interpelli, e in ultimo le intenzioni manifestate nel discusso Protocollo del 23 luglio 2007<sup>1047</sup>.

<sup>1043</sup> D'ANTONA M., (1990), *Diritto sindacale in trasformazione*, in D'ANTONA M. (a cura di), *Lecture di diritto sindacale*, Napoli, Jovene, p.xx, dove l'autore sottolinea come l'unità sistemica di un ordinamento sia il risultato provvisorio e mutevole di un processo diffuso di razionalizzazione interpretativa in cui l'interprete, lungi dall'essere un matematico, sembra piuttosto incarnare un ingegnere "che edifica con i diversi materiali che gli offre il linguaggio (...) i ponti sui quali scorrono le comunicazioni tra diritto e società".

<sup>1044</sup> Nel Libro Bianco del 2001, il mancato riordino dei contratti con finalità formative è considerata una delle maggiori inadempienze del legislatore di fine anni '90, che avrebbe omesso di disciplinare organicamente la materia. Si veda §11.1.5. (intitolato Formazione e lavoro) della parte II del *Libro Bianco sul Lavoro*, pubblicato in *Il sole 24 ore* – Documenti del 6 aprile 2002, p.41.

<sup>1045</sup> Inizia proprio con la presa d'atto dell'inadeguatezza del sistema formativo italiano il §3.4. (intitolato Formazione) della parte I del *Libro Bianco sul Lavoro*, cit., p.25. Per riflessioni sul tema v. RUSCIANO M., (2006), *Il "sistema" della formazione: scuola, università e impresa*, in REGGIANI GELMINI P., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Milano, Giuffrè, p. 299ss; ZOPPOLI L., (2003), *Il lavoro di Aracne: formazione e politiche attive dell'impiego nelle recenti dinamiche istituzionali*, in DLM, n.1, p.85ss, e in REALFONZO R., ZOPPOLI L. (a cura di), (2003), *Formazione e lavoro: l'efficacia dei nuovi strumenti giuridici e istituzionali*, Franco Angeli, Milano, p.13ss; RANIERI A., FOA V., (2000), *Il tempo del sapere. Domande e risposte sul lavoro che cambia*, S. CESARI (a cura di), Torino, Einaudi, p.45.

<sup>1046</sup> Funzione formativa o di inserimento nel mercato del lavoro. Nel primo caso l'intenzione è quella di valorizzare il ruolo dell'apprendistato in un'ottica di specializzazione superiore atta a coniugare istruzione, formazione ed orientamento. Per cui "il contratto di apprendistato rappresenta uno strumento volto, da un lato, a facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro di soggetti privi di specifiche competenze e, dall'altro, a fornire agli stessi una formazione di base e tecnico professionale al fine di conseguire un'occupazione stabile e qualificata" (Risposta ad istanza di interpello del 2 febbraio 2007, avanzata da Confindustria, in <http://www.fmb.unimore.it/on-line/Home/IndiceA-Z/articolo3609.html>).

<sup>1047</sup> In attuazione del Protocollo è stata emanata la legge 24 dicembre 2007, n.347, il cui comma 33 delega, in materia di apprendistato, il governo a riformare l'istituto nel segno di un rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva – che già nel d.lgs. n.276/2003 riveste un rilievo primario – e della parziale "rinazionalizzazione" dell'istituto, per un coordinamento delle discipline sul territorio nazionale, sia in relazione alla qualità della formazione sia alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, superando, così, eventuali discrasie nelle attuazioni regionali in favore di una più fluida mobilità geografica degli apprendisti. È ancora presto per vedere

Un punto nodale dell'attività di regolazione dei diversi soggetti è stato affrontato al momento dell'inserimento del comma 5*bis* nell'art.49<sup>1048</sup>. Anzitutto, si fa menzione di *future leggi regionali*, in palese discrasia rispetto al comma 5 dello stesso articolo che immediatamente lo precede, e nel quale, invece, si rinvia a *regolamentazioni regionali* (comprendendo tanto leggi regionali quanto regolamenti e delibere di giunta): il dubbio che pone questa modifica riguarda la possibilità di mettere a regime l'istituto attraverso un intervento normativo regionale a carattere generale (legge), oppure utilizzando altre fonti di livello regionale (delibere di giunta, decreti, regolamenti). Inoltre, il comma 5*bis* consente alla fonte contrattuale di esercitare una "competenza provvisoria" in attesa della emanazione delle leggi regionali, pur lasciando immutata la "competenza definitiva" delle regioni in materia (una sorta di meccanismo di sblocco dell'*impasse*)<sup>1049</sup>. In linea con questa tecnica di recupero ad ampio raggio delle norme prodotte – e a prescindere dalla natura della fonte (legale/contrattuale) e dalla sua tipologia (contratto/atto amministrativo) – si colloca la previsione della circ.min.lav. n. 30/2005<sup>1050</sup> che, nelle more dell'attuazione regionale per via legislativa, ha fatto salve le sperimentazioni regionali e le relative delibere di giunta, con gli unici limiti di rispetto del criterio di compatibilità, verso l'assetto legislativo nazionale, e di cooperazione, nei rapporti interistituzionali. Precisata la tipologia di fonte necessaria per la messa a regime dell'apprendistato, rimane da sciogliere il nodo della disciplina concretamente applicabile, sia nel caso in cui sia stata varata una legge regionale, sia nell'ipotesi inversa, senza tralasciare i casi intermedi riscontrabili tra le due opposte evenienze. Una risposta chiarificatrice sul punto proviene da alcune risposte ad interPELLI fornite dal Ministero, dove si assume come principio ordinatore l'esclusione di qualsiasi eventualità di commistione tra vecchia e nuova disciplina dell'apprendistato. Di conseguenza, in caso di regolamentazione regionale incompleta o del tutto

---

che effetti avranno gli *input* di riordino dell'apprendistato lanciati nel Protocollo e nella legge delega, tuttavia di segno positivo appare la previsione che facilita la mobilità geografica degli apprendisti, attraverso la fissazione di standard nazionali per l'acquisizione delle qualifiche: si risolverebbe, così, un problema di coordinamento che pone la ripartizione di competenze stabilita nel 276. Per i primi commenti sui disegni di legge precedenti la legge delega vedi la Rassegna stampa nazionale, in *Bollettino Adapt*, 11 ottobre 2007, n. 30, p.11ss.

<sup>1048</sup> Art.13, comma 13*bis*, così come risulta dalla legge di conversione n. 80/2005 del d.l. n. 35/2005.

<sup>1049</sup> Il blocco regolativo, che il comma 5*bis* ha tentato di risolvere era stato determinato dalle parti sociali che, anzitempo, avevano dettato una compiuta disciplina del contratto di apprendistato professionalizzante nel settore del commercio (ccnl 2 luglio 2004). La forzatura posta in essere dalle parti sociali si è rivelata, da un lato di rottura, se si considera che la circ.min.lav. n. 40/2004 ne ha dichiarato l'inapplicabilità nella parte in cui invade le competenze regionali, e dall'altro di sprone, se si tiene conto dell'*input* fornito alla disciplina regionale. Sul punto il legislatore con il comma 5*bis* ha rimesso alla legislazione regionale la compiuta messa a regime dell'istituto, salvo, in via temporanea, assegnare alle parti sociali la possibilità di sopperire ad una eventuale inerzia regionale. Alcune regioni, come la Puglia, il Lazio e il Piemonte, in seguito a questa modifica legislativa, hanno interrotto la fase sperimentale avviata con delibere di giunta, ritenendola superflua, vista l'immediata operatività conferita ai contratti collettivi, ed hanno avviato direttamente le procedure per l'elaborazione di una legge regionale. Interessante è lo schema illustrativo delle situazioni intermedie fino al varo definitivo della legge, in ogni regione e provincia autonoma, in *DPL oro*, n. 4/2005, p.114.

<sup>1050</sup> L'intento della circolare è stato duplice: *de iure condendo*, quello di fornire delucidazioni operative sul rapporto tra competenze regionali e contrattazione collettiva (per cui le regioni devono rinviare alle parti sociali per le modalità di erogazione e articolazione della formazione); *de iure condito*, quello di ricomporre la frattura creata dalla circ.min.lav. n. 40/2004 (che aveva censurato l'operato delle parti sociali), alla luce del meccanismo, individuato dal 276, di cooperazione tra livello legislativo nazionale, regionale e parti sociali. La circ.min.lav. n. 30/2005 ha completato l'assetto delle fonti individuato dal decreto competitività, il quale aveva assegnato alla legge regionale il compito di mettere a regime l'istituto.

assente, per evitare il rischio del vuoto normativo nella fase di transizione, l'unica cornice regolativa applicabile rimane quella precedente al decreto 276<sup>1051</sup>, a meno che le parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale non abbiano disciplinato i profili formativi e applicativi<sup>1052</sup> – in ottemperanza al comma 5bis dell'art.49 –; in questo secondo caso il datore di lavoro che volesse assumere con contratto di apprendistato dovrebbe farlo a norma del Ccnl di riferimento<sup>1053</sup>.

Un primo profilo di interpretazione, sul versante delle competenze, attiene, dunque, al rapporto tra soggetti appartenenti allo stesso ordinamento, Stato e regioni, ma che ricoprono una differente posizione regolativa, sia per livello sia per materia. Un secondo profilo affronta i meccanismi di cooperazione tra gli stessi attori istituzionali e quelli sindacali, in considerazione della indubitabile "tendenza alla moltiplicazione dei luoghi di produzione normativa"<sup>1054</sup>. Quanto al primo problema<sup>1055</sup>, la ricaduta non può prescindere dal confronto con il principio di sussidiarietà verticale e il suo grado di attuazione nel nostro ordinamento. Il secondo pone questioni più complesse che riguardano la possibilità di leggere il rapporto tra ordinamento statale e sindacale secondo l'altro asse del principio di sussidiarietà, quello orizzontale<sup>1056</sup>. Se così fosse, si dovrebbe prendere atto dell'evoluzione sincronica del sistema delle fonti sotto l'ombrello di un *federalismo complesso e temperato*: complesso, in relazione alla confluenza di soggetti istituzionali e non, e temperato, in

<sup>1051</sup> Cfr. Risposta ad istanza di interpello del 14 ottobre 2005, avanzata da Unionapi; Risposta ad istanza di interpello del 21 giugno 2006, avanzata da Apindustria (Piacenza), entrambe in <http://www.fmb.unimore.it/on-line/Home/IndiceA-Z/articolo3609.html>. Coerentemente, per i rapporti di apprendistato instaurati sotto la vigenza della vecchia disciplina, non si ritiene ammissibile una loro trasformazione in apprendistato professionalizzante, nonostante la regione abbia completato l'iter regolatorio (Risposta ad istanza di interpello del 1° marzo 2007, avanzata da Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro Regione Marche, in <http://www.fmb.unimore.it/on-line/Home/IndiceA-Z/articolo3609.html>).

<sup>1052</sup> Le parti sociali possono legittimamente esprimere le loro determinazioni sugli elementi minimi di erogazione e di articolazione della formazione "direttamente o indirettamente anche mediante semplice rinvio agli enti bilaterali ovvero a prassi già esistenti e codificate dall'Isfo", v. Risposta ad istanza di interpello del 21 giugno 2006, avanzata da FIPPA, in <http://www.fmb.unimore.it/on-line/Home/IndiceA-Z/articolo3609.html>.

<sup>1053</sup> Risposta ad istanza di interpello del 14 settembre 2006, avanzata da Ordine dei Consulenti del Lavoro (La Spezia), in <http://www.fmb.unimore.it/on-line/Home/IndiceA-Z/articolo3609.html>.

<sup>1054</sup> CAFAGGI F., (2001), *Crisi della statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, in *PD*, 4, p.550, in cui l'autore parla di irreversibile perdita di centralità della legge in un'ottica propositiva di ridefinizione al plurale dei luoghi di mediazione.

<sup>1055</sup> Per il quale i punti di partenza paiono essere – sotto il profilo legislativo – l'art. 49 del d.lgs. 276/03, letto alla luce dell'art. 117 Cost., e – sotto il profilo giurisprudenziale – la sentenza 50 del 2005 della Corte costituzionale e le successive pronunce "figlie".

<sup>1056</sup> Questo secondo aspetto pone un problema "storico" del diritto del lavoro che riguarda il riconoscimento di un sistema pluralistico di fonti del diritto, a prescindere dalla circostanza che tutta la normazione sia dotata di efficacia *erga omnes*, infatti sebbene quest'ultimo "costituisca un fattore significativo circa la qualificazione di un atto come fonte del diritto, (accertabile *ex ante* n.d.r.) esso non può costituire l'unico elemento da cui far discendere la natura di fonte del diritto di un certo atto o fatto, in tal modo segnando i confini della normatività" (CAFAGGI F., (2001), *Crisi della statualità...op.cit.*, p.567). Semmai, va verificata *ex post* la compatibilità con quella legislativa generale, che in parallelo, nel caso dell'apprendistato, potrebbe essere la compatibilità dei sistemi substatuali, dove operano in primo piano le parti sociali, con i livelli essenziali stabiliti dal legislatore nazionale. D'altra parte, che il contratto collettivo sia "una vera fonte tipica del diritto del lavoro in base al principio della sussidiarietà orizzontale" (NAPOLI M., (2002), *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Il sistema delle fonti...op.cit.*, p.484, ID., in *GDLRI*, 1, p.86) è stato fermamente sostenuto e spiegato in termini di diritto riflessivo, per cui il processo reale è riconducibile ad uno Stato, che, "a causa delle difficoltà sociali si ritrae, demandando il processo di regolazione alla contrattazione collettiva, più vicina ai destinatari delle norme". La posizione è stata recentemente affermata con vigore, e per la verità non contestata, al Convegno Internazionale del ventennale della Rivista Lavoro e Diritto, tenutosi a Bologna il 24-25 settembre 2007 (*Dimensione individuale e collettiva nel diritto del lavoro – Trasformazioni dell'impresa e mercato del lavoro*), dove M.Napoli ha asserito ancora una volta la necessità di "riconoscere la contrattazione collettiva come fonte giuridicamente regolata, essendo il contratto collettivo foriero di diritto così come il sindacato è parlamento degli interessi".

considerazione dei contenuti, tendenzialmente circoscritti, demandati da un livello all'altro e da un ordinamento all'altro.

#### 4. La complessità del sistema di riparto delle competenze e delle "funzioni" regolative.

Lo schema attuativo dell'apprendistato professionalizzante adottato dal 276 disegna un quadro di competenze normative tra Stato e regioni<sup>1057</sup> in base al quale al primo spetta la regolazione degli aspetti privatistici del contratto e alle seconde quella dei profili formativi, da esercitarsi alla luce di una serie di criteri indicati dal legislatore. Sulla ripartizione tra potestà normativa regionale e nazionale, in relazione all'art. 117 Cost., è intervenuta la Corte costituzionale con la nota sentenza 28 gennaio 2005, n.50<sup>1058</sup>. Quest'ultima, nell'affermare la legittimità del dettato normativo, ne ha precisato i termini in funzione del principio generale di leale collaborazione tra le istituzioni. La Consulta, per risolvere il conflitto di competenze, ha preliminarmente distinto tra formazione professionale pubblica e formazione privata, facendo, poi, rientrare la prima nella competenza residuale regionale e la seconda nel sinallagma contrattuale e quindi nell'ordinamento civile di competenza statale. La Corte illustra una sorta di percorso biunivoco tra i due tipi di 'formazione' che inevitabilmente può determinare delle "interferenze": i soggetti istituzionali, eventualmente imbrigliati nell'intreccio regolativo, ne devono uscire tramite la corretta attuazione del principio di leale collaborazione (art. 120, 2° comma, ultimo periodo, Cost.), l'unico idoneo a garantire la possibilità di una regolazione rispettosa di tutti gli attori aventi titolo a intervenire<sup>1059</sup>.

Bisogna, a questo punto, soffermarsi sul dato normativo per vedere le opzioni legislative volte a definire i successivi rapporti interistituzionali, nel solco della strada maestra indicata dalla Consulta. L'art. 49 del d.lgs. n.276/2003 pone dei "paletti", di specifica rilevanza contrattuale, nei

<sup>1057</sup> Sulla questione delle competenze tra Stato e regioni in materia di apprendistato si rinvia a GAROFALO D., (2005), *L'apprendistato tra sussidiarietà verticale e orizzontale*, in *ADAPT working paper*, n.14/2005, p.14; ZOPPOLI L., (2006), *Stato, Regioni e parti sociali nella regolazione dell'apprendistato: i recenti sviluppi (o viluppi?)*, in *DLM*, 1, p.193ss; D'ONGHIA M., (2006), *I contratti a contenuto formativo: apprendistato e contratto d'inserimento*, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla Legge 30/2003*, Bari, Cacucci, p.381ss; ORLANDINI G., (2004), *Contratti formativi e competenze normative delle regioni*, in DE LUCA TAMAJO R., RUSCIANO M., ZOPPOLI L., (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, ESI, p.515ss; da ultimo i due contributi di ROCCELLA M., (2007), *La disciplina dell'apprendistato professionalizzante nella legislazione regionale*, in *LD*, 1, p.178; ZOPPOLI L., (2007), *Apprendistato e multilevel regulation*, in *DRI*, 1, p.98.

<sup>1058</sup> La sentenza della Corte costituzionale 28 gennaio 2005, n. 50 è stata commentata da più autori, tra i tanti si veda MALFATTI E., (2006), *"La Corte costituzionale al cospetto delle deleghe in materia di lavoro: quando la decisione (e la relativa massimazione) diventa difficile"* (Note a Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50)", in *FI*, 2, I, c.368; ALBI P., (2005), *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neo-regionalismo*, in *RIDL*, 2005, 3, II, p.530; GARILLI A., (2005), *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte Costituzionale*, in *RGL*, 3, II, p.440; SCAGLIARINI S., (2006), *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in *DRI*, 1, p.183ss; Id., (2005), *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma dalla Consulta*, in *GC*, 1, p.486ss; FILI V. (2005), *La "Riforma Biagi" corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, in *LG*, 5, p.405ss; BARBIERI E.M., (2005), *Il diritto del lavoro fra competenze statali e competenze regionali secondo la Corte Costituzionale*, in *MGL*, n.4, p.288ss. Per riflessioni di più ampio respiro sull'intervento della Consulta v. CARUSO B., (2007), *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *GDLRI*, 1, spec. Sez.III, p.65ss, mentre per riflessioni sul percorso argomentativo seguito dalla Consulta iniziato con la sentenza 50 e proseguito con le sentenze "figlie" nn. 406 e 425 del 2006 e nn. 21 e 24 del 2007, v. il contributo di CARUSO B. e ALAIMO A., (2007), *Il Conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte Costituzionale: la recente giurisprudenza tra continuità e innovazione*, in *DRI*, 3, p.569ss.

<sup>1059</sup> Per le considerazioni sulle illegittimità costituzionali sollevate dalle Regioni in merito ai profili formativi, si veda D'ONGHIA M. (2006), *I contratti a contenuto formativo...op.cit.*, p.390ss.

confronti della regolamentazione regionale, alcuni dei quali elaborati, in maniera del tutto innovativa, sottoforma di principi. Infatti, il contratto di apprendistato, se presenta un assetto contrattuale tendenzialmente immutabile quanto ai limiti minimi e massimi di età<sup>1060</sup> e di durata<sup>1061</sup>, oltre che alla forma del contratto, di converso è soggetto a regimi differenziati in relazione ai piani formativi, alle qualifiche, al tipo di formazione e ai profili formativi, al *quantum* e alle modalità di erogazione della formazione e alla certificazione della stessa. È in questa seconda *tranche* di aspetti della fattispecie che entrano in gioco a pieno titolo le regioni, da un lato, e le parti sociali, dall'altro, sebbene anche la regolazione della durata contrattuale, non sia esente dalla co-operazione di una pluralità di attori.

Proprio in merito alla durata contrattuale, la scelta politica del legislatore è protesa all'ampliamento della durata massima consentita<sup>1062</sup>, che, se assume un rilievo incentivante nei confronti dell'impresa che investe in formazione<sup>1063</sup>, sotto il profilo delle competenze potrebbe porre un problema di coordinamento. Infatti, i limiti minimo e massimo sono riferiti al contratto e non al periodo di tirocinio, come sottolineato da attenta dottrina<sup>1064</sup>, pertanto se, da un lato, la competenza sulla durata contrattuale, essendo materia rientrante nell'ordinamento civile, spetta al legislatore nazionale, dall'altro lato, lo stesso legislatore devolve alla contrattazione collettiva, di livello nazionale o regionale, il compito di ponderare il tempo di formazione in relazione alla qualifica da conseguire. In questo esercizio congiunto di competenze tra Stato e parti sociali, alle autonomie regionali spetta la gestione della fase di recepimento, cioè le regioni, tramite atti amministrativi, acquisiscono i profili formativi e i connessi tempi di formazione stabiliti dalle parti sociali, rendendoli efficaci *erga omnes*. Pertanto, l'iter e il riparto di competenze che si evince dal disegno del legislatore nazionale instaura, un rapporto immodificabile tra durata contrattuale e periodo di maturazione della qualifica e non lascia aperta la possibilità di stipulare legittimamente contratti di apprendistato per un arco di tempo inferiore, o superiore, a quello necessario per ottenere il risultato formativo. Corollario di questa procedura è il rafforzamento di efficacia degli atti dei contraenti collettivi, anche di livello regionale (art.49, comma 5), che sostanzialmente da soli definiscono il rapporto tra durata del contratto e qualifica da conseguire.

<sup>1060</sup> È riservato a soggetti di età compresa tra i 18 ed i 29 anni, salvo il caso di titolari di una qualifica professionale conseguita ai sensi della l. n.53/2003 per i quali l'età minima è abbassata di un anno, mentre per il limite massimo la circ.Min.lav. del 15 luglio 2005 n.30 precisa che l'assunzione può essere effettuata fino al giorno antecedente al compimento del trentesimo anno di età, come ribadito dalla Risposta ad istanza di interpello del 24 marzo 2006, avanzata dalla Confederazione Italiana della Piccola e Media Industria, in <http://www.fmb.unimore.it/on-line/Home/IndiceA-Z/articolo3609.html>.

<sup>1061</sup> Per una deroga alla disciplina nazionale sulla durata contrattuale vedi il caso della Provincia di Bolzano *infra* nota 104. Merita, peraltro, ricordare che qualora si intenda assumere con contratto di apprendistato un lavoratore che abbia già acquisito delle competenze – in virtù di precedenti rapporti di natura temporanea con la medesima impresa – la durata dell'istaurando rapporto, così come i contenuti formativi, devono essere rimodulati in considerazione delle preesistenti esperienze, tramite un opportuno coinvolgimento delle parti sociali (Risposta ad istanza di interpello del 2 febbraio 2007, cit.).

<sup>1062</sup> Che si basa sulla possibilità di prolungare il tempo dei benefici economici e normativi per i datori di lavoro, in una logica di emersione del lavoro irregolare, oltre che di incentivo pubblico ad investire in formazione.

<sup>1063</sup> "L'impresa che investe [deve avere] sufficienti garanzie di poter almeno recuperare i costi di formazione sostenuti", BRUNELLO G., TOPO A., (2005), *Il nuovo apprendistato professionalizzante: dalla formazione apparente alla formazione effettiva*, in *RIDL*, 1, 1, p.38. Se il momento formativo del lavoratore è visto come semplice voce di "spesa" per il datore di lavoro, rimane ancorato ad esigenze di costo/opportunità e quindi valutato in termini di mera convenienza economica, cosa che non avviene se è considerato come occasione (fornita dall'ordinamento) di accrescimento delle competenze dell'organico aziendale.

<sup>1064</sup> BRUNELLO G., TOPO A., (2005), *Il nuovo apprendistato professionalizzante...*op.ult.cit., p.48.

Attraverso tale riparto di competenze, la durata contrattuale, nonostante sia materia rientrante nell'ordinamento civile, esce dal campo di esclusività della competenza statale per collocarsi concretamente nelle realtà locali. Qui, le stesse autonomie regionali e le parti sociali sono chiamate ad 'adattare' una disciplina nazionale (che fissa i limiti massimo e minimo) ad un determinato contesto imprenditoriale, per mezzo di un esercizio "illuminato" e dinamico delle rispettive competenze<sup>1065</sup>. In questa maniera le parti sociali, di livello nazionale o regionale, insieme alle regioni concorrono in maniera decisiva a regolare un elemento essenziale del contratto di apprendistato, quale è la sua durata, la quale si dimostra essere, nonostante le apparenti rigidità, materia estremamente duttile.

Passando all'esame della disciplina per principi<sup>1066</sup>, l'art.49 stabilisce di demandare alle regioni ed alle province autonome<sup>1067</sup> la regolamentazione dei profili formativi e alle parti sociali la determinazione della durata, delle modalità di erogazione e dell'articolazione della formazione professionale sia interna sia esterna (3° e 5° comma). Il ruolo delle parti sociali entra in gioco, in via diretta, laddove nei criteri e principi direttivi dettati dal d.lgs. n.276/2003 si chiede loro specificamente di stabilire le modalità di erogazione e l'articolazione della formazione<sup>1068</sup>: in altre parole, i contratti collettivi sono chiamati principalmente a scegliere il *quantum* di formazione da internalizzare nel riparto tra quella interna e quella esterna all'azienda. Il rinvio è operato nei confronti di qualsiasi livello contrattuale (nazionale, territoriale o aziendale)<sup>1069</sup> e senza specificazione del livello di determinazione della rappresentatività, nel segno di un assetto regionalistico a geometria variabile

<sup>1065</sup> La regolazione di questo aspetto della fattispecie dovrebbe pertanto rispondere al principio di sussidiarietà, sia in senso verticale, cioè tra stato e regioni, sia in senso orizzontale, ovvero tra Stato e regioni, da un lato, e tra Stato e Oo.Ss., dall'altro.

<sup>1066</sup> Riassumendoli: il monte ore di formazione, con la novità della fungibilità tra quella esterna e quella interna all'azienda, stabilito in almeno 120 per anno per l'acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali (art.49, comma 5, lett.a); le modalità di erogazione della formazione vengono stabilite dalla contrattazione collettiva di livello nazionale, territoriale o aziendale dalle organizzazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative (art.49, comma 5, lett.b); il riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali avviene in base ai risultati conseguiti nell'ambito del percorso di formazione esterna o interna all'impresa (art.49, comma 5, lett.c); la registrazione della formazione è effettuata nel libretto formativo (art.49, comma 5, lett.d); deve essere nominato un tutor aziendale con formazione e competenze adeguate (art.49, comma 5, lett.e). Su questa metodologia di normazione è stato sostenuto come si tratti di una "tipologia di normazione per principi davvero singolare, che (...) non ha precedenti nell'ordinamento giuridico", ORLANDINI G., (2004), *Contratti formativi...* op.cit., p.525. In verità, guardando un po' oltre sia in termini di tempo (nei prossimi anni) sia di spazio (oltre i confini nazionali), non si può sottacere come la normazione per principi sia il volano del nuovo diritto della regolazione. "Per la nostra tradizione giuridica, sarebbe stato sino a ieri impensabile che un testo normativo assumesse la forma di una compiuta dichiarazione d'intenti" (ROCCELLA M., (2006), *Le fonti e l'interpretazione del diritto del lavoro: l'incidenza del diritto comunitario*, in *DLM*, 2006, 1, p.3), ma *de iure condendo* non si può non prendere atto di un processo di trasformazione culturale, che riserva un certo "orientamento di favore dei decisori politici nazionali nei confronti del *soft law* in generale". E se il livello nazionale si mostra disponibile in questa direzione nei confronti del suo diretto superiore (ordinamento europeo) non si vede come non debba esservi una medesima linea di attuazione, all'interno di quello nazionale, nei confronti del livello regionale.

<sup>1067</sup> D'intesa con le associazioni datoriali e dei lavoratori più rappresentative sul piano regionale.

<sup>1068</sup> In questa voce rientrerebbe anche la "valutazione della capacità formativa delle aziende", in considerazione della circostanza, stabilita dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.50/2005, che la formazione aziendale inerisce al rapporto contrattuale, di competenza della legislazione statale e della contrattazione collettiva. Così argomenta il Ministero del lavoro nella Risposta ad istanza di interpello del 24 marzo 2006, avanzata dal Consiglio Provinciale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Bergamo, in <http://www.fmb.unimore.it/on-line/Home/IndiceA-Z/articolo3609.html>.

<sup>1069</sup> Per dovere di precisione occorre distinguere differenti rinvii del legislatore nazionale. In presenza di regolamentazione regionale si distinguono due casi: per le modalità e l'articolazione della formazione, "è possibile una implementazione da parte dei contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale"; mentre per l'individuazione delle qualifiche e della effettiva durata contrattuale il rinvio è limitato ai contratti collettivi stipulati da associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale, con l'esclusione di altri livelli; in assenza di regolamentazione regionale dei profili formativi la disciplina si evince solo dai contratti collettivi nazionali (Risposta ad istanza di interpello del 21 giugno 2006, avanzata da Apindustria, cit.).

delle relazioni industriali<sup>1070</sup>.

In sintesi, le Organizzazioni sindacali sono coinvolte insieme alle regioni a sciogliere i nodi irrisolti e a specificare le norme aperte, presenti nella fonte legislativa nazionale. Ovviamente disposizioni di questo tenore lasciano pochi dubbi in merito alla circostanza che sia davvero difficile una scomposizione dei singoli segmenti che compongono un contratto di apprendistato, spettanti ora allo Stato, ora alle regioni, ora alle parti sociali dei diversi livelli. Un'operazione di questo tipo è stata già realizzata, nel lavoro certosino della Consulta, in merito al rapporto tra Stato e regioni, e difficilmente potrebbe trovare soluzioni accettabili nel rapporto triangolare tra le due istituzioni e le parti sociali, dal momento che non è stabilito *ex ante* quale sia il livello contrattuale chiamato ad intervenire, ma lo stesso viene stabilito di volta in volta e parametrato sulla singola realtà regionale. Una simile difficoltà se da un lato può apparire superficialmente come una mancanza di chiarezza del legislatore sui rapporti tra gli attori coinvolti a regolamentare l'apprendistato, dall'altro potrebbe essere letta come la presa d'atto della necessità di realizzare un sistema di competenze governato realmente da una leale collaborazione e cooperazione tra questi attori. Per suffragare tale necessità di sinergia tra i protagonisti – unico rimedio alle inevitabili interferenze di un sistema di riparto di competenze complesso – appare non secondario il recente ammonimento della Corte Costituzionale alla regione Puglia, formulato morbidamente in termini di necessità del “concorso di tutti i soggetti” indicati dal 276 per la definizione dei profili formativi. La Corte, nella recente sentenza n. 24/2007<sup>1071</sup>, ha, infatti, censurato l'art. 2, comma 2, della legge pugliese, nella parte in cui attribuiva alla Giunta regionale un potere di determinazione unilaterale dei profili formativi, in caso di assenza di intesa (entro 60gg. dall'entrata in vigore della legge) tra regione e parti sociali. Il motivo di tale illegittimità è stato ricondotto alla incompatibilità di un simile procedimento “con il regime della paritaria codeterminazione dell'atto”. La via di fuga, in caso di stallo regolativo, suggerita dalla Corte al legislatore regionale consiste nello stabilire un necessario sistema di comportamenti mirati allo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, in previsioni che assicurino il raggiungimento del risultato “seriamente concertato”, senza la “prevalenza di una parte sull'altra”. In altre parole non si tratterebbe per la regione solamente di un obbligo a trattare con le parti sociali per definire i profili formativi, quanto più ampiamente di ricercare una generale e costante collaborazione, così da evitare che le istituzioni regionali dominino autonomamente il processo di regolazione. Se di obbligo a contrarre in senso tecnico non si tratta, la Corte si ferma proprio un passo prima.

Pertanto, con il recente intervento della Corte, si è avuta la conferma della impossibilità di declassare le parti sociali ad organi meramente consultivi<sup>1072</sup>, perché anzi le stesse sono certamente

<sup>1070</sup> ORLANDINI G., (2004), *Contratti formativi e competenze normative...*op.cit., p.523.

<sup>1071</sup> Per un commento alla sentenza in questione v. CARUSO B. e ALAIMO A., (2007), *Il Conflitto tra Stato e Regioni...*op.cit., dove si sottolinea l'atteggiamento “consulenziale” della Corte, che rilegge la concertazione sociale “come un obbligo a contrarre e non solo negoziare in buona fede”, in nome di un'applicazione estensiva del principio di leale collaborazione.

<sup>1072</sup> Condivisibile la lettura di TROISI A., *La potestà regionale...*op.cit., p.671, dove l'autrice dopo avere configurato la leale collaborazione come un dovere costituzionale, la riferisce “non solo al rapporto tra livelli di governo (Stato, Regioni, Enti locali), ma parimenti anche al rapporto tra i vari attori che operano in uno stesso territorio o contesto, con una valorizzazione della dimensione «orizzontale» – accanto, e parallelamente, a quella «verticale» – della sussidiarietà, aderendo così all'accezione più estesa di *governance*. E, conseguentemente, è possibile conferire riconoscimento e dignità costituzionale anche alla «concertazione sociale», oltre che a quella

protagoniste – insieme allo Stato e alle regioni – del processo di codecisione che deve governare il sistema complesso di riparto di competenze, disegnato dal legislatore del 276. Dall'altro lato, questa constatazione consente la consacrazione del principio di sussidiarietà – dinamicamente operante anche in senso orizzontale – come valvola di regolazione dei rapporti tra fori regolativi differenti<sup>1073</sup>.

## 5. Le macroaggregazioni di regioni e i diversi modelli.

L'analisi dei percorsi regionali muove lungo due livelli: in primo luogo pare indispensabile raggruppare le regioni e le province autonome in relazione al modello regolativo di attuazione della legge nazionale, ossia all'iter prescelto. Si estrapoleranno, poi, dalle singole realtà normative, le disposizioni legate agli aspetti strutturali-sostanziali dell'istituto. In altre parole, le autonomie regionali per avviare il cammino dell'apprendistato professionalizzante hanno operato delle *scelte di metodo*, connesse allo strumento o alla sequenza di strumenti legislativi adoperati, e *di merito*, laddove hanno esercitato la loro potestà legislativa sui punti nevralgici dell'apprendistato professionalizzante, che attengono al tipo di formazione formale da erogare (se interna o esterna), al *quantum* e alle sue modalità di erogazione (sia complessiva sia considerando la divisione nei due tipi di formazione) ed ai soggetti, pubblici o privati, su cui gravano i consequenziali costi.

I due livelli di analisi consentono di porre in luce l'intreccio di fonti multilivello generato dal coinvolgimento istituzionale di attori territoriali e soggetti sociali territorialmente decentrati che producono una serie di modelli regolativi dell'apprendistato a struttura differenziata, sia per i profili procedurali, inerenti l'assetto della collaborazione interistituzionale, sia per quelli sostanziali. In via di prima generalizzazione si può affermare una effettiva variabilità dei moduli istituzionali utilizzati per la regolazione a cui non ha fatto seguito, invece, una specializzazione dei contenuti regolativi per territorio.

### 5.1. Il contenitore (le "forme" della regolazione).

La verifica della sussistenza di modelli procedurali regionali differenziati consente di verificare se l'opzione legislativa nazionale, che ha specificato la locuzione aperta "regolamentazione" con la più stringente "legge regionale", abbia avuto come diretta implicazione l'adozione, a livello regionale, di strumenti *hard* di contenuto dettagliato. In effetti, può anticiparsi come siano numerose

---

«interistituzionale», come possibile forma di attuazione del «principio dell'intesa» – e dunque manifestazione di *multilevel/corporate governance* –, rinvenendone il fondamento nell'ultimo comma dell'art.118 Cost., che sancisce appunto il principio di «sussidiarietà orizzontale».

<sup>1073</sup> In relazione al coinvolgimento delle parti sociali, e in particolare alla circostanza specifica della necessità dell'intesa affermata dalla Corte nel caso pugliese, vi è chi sostiene che l'ampio spazio concesso ai corpi intermedi debba essere governato attraverso il recupero, in via analogica, dell'art.43, comma 3, d.lgs. 165/2001. Pertanto, nel caso di specie, secondo l'autore non sarebbe necessario raggiungere un'intesa confortata dal supporto di ogni sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano regionale, ma sarebbe sufficiente la sola maggioranza (DELFINO M., (2007), *Rapporti di lavoro, finalità formative e legislazione regionale*, in *LD*, 3, p.495ss.). Il metodo dell'argomentazione sembra condivisibile, ma suscita qualche perplessità il merito, laddove si paventa il rischio che "gli organi regionali possano essere spogliati del potere di iniziativa legislativa in una materia in cui, per giunta, la regione ha competenza esclusiva". Infatti, la soluzione prospettata sembra ancorata ad un'ottica concorrenziale e non cooperativa tra organi regionali e parti sociali, in contrasto rispetto alla "paritaria codeterminazione dell'atto" auspicata dalla Corte.

le eccezioni che si distanziano dalla scelta di “induzione” alla tipologia legislativa *hard* contenuta nel c.d. decreto competitività.

Piuttosto, proprio questo ambito della disciplina lavoristica, che rientra nel più ampio tema della formazione nel mercato del lavoro, è stato individuato dallo stesso legislatore, e in via interpretativa dalla Corte costituzionale<sup>1074</sup>, come fertile terreno di sperimentazione della leale collaborazione istituzionale fra più attori nel sistema delle fonti. La scelta di regolazione multilivello, che coinvolge anche le parti sociali insieme alle regioni a cooperare nella costruzione di un modello reticolare di normazione, stride con la concezione statica tradizionale di tipicità degli atti legislativi e dei criteri che ad essi presiedono; il che non significa che il viluppo di fonti diverse non implichi una diversa considerazione della loro portata regolativa (nel senso della maggiore o minore coerenza del modello di regolazione in esse impresso), ovvero una diversa “qualità della normazione”<sup>1075</sup>.

La rappresentazione che viene fuori contempla tutta una serie di ipotesi di regolazione a partire da due casi, ciascuno dei quali graduati in base alla loro tipica interrelazione tra le fonti.

Per trovare una sistematizzazione dell’attuazione dell’apprendistato a livello regionale si assumono, come primo modello (A), le regioni che si trovano ancora in una fase *sperimentale – transitoria*, quasi tutte accomunate da un iter procedimentale del tipo: atto di concertazione con le parti sociali, recepito in provvedimenti di carattere amministrativo. In questa prima classificazione rientrano, pertanto, i soggetti istituzionali che non hanno ancora esercitato, coerentemente con la disciplina nazionale, la competenza legislativa loro assegnata. Un secondo modello (B), invece, è rintracciabile nelle regioni già passate alla fase *definitiva* poiché hanno adottato una legge regionale, in ottemperanza all’ “interpretazione autentica” fornita dal legislatore con l’inserimento del comma 5bis nell’art. 49 del d.lgs. n. 276/2003<sup>1076</sup>.

#### 5.1.1. segue (A): Il primo modello: le regioni a “sperimentazione permanente”.

All’interno del primo modello di autonomie regionali si possono individuare tre insiemi, distinguibili in relazione allo stadio di regolazione in cui si trovano attualmente, pur rimanendo tutte nella

<sup>1074</sup> Per una ricostruzione delle più recenti sentenze della Consulta in materia di apprendistato e mercato del lavoro v. ancora CARUSO B. e ALAIMO A., (2007), *Il conflitto tra Stato e Regioni...* op.cit.; per una ricognizione e classificazione a partire dalla riforma del Titolo V, si rinvia a RUGGERI A., (2006), *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V* (“modello” ed esperienza a confronto), in *Le Istituzioni del federalismo*, 5, p.775ss e in ID., (2007), *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, Giappichelli, Torino, p.175ss; e per un’analisi approfondita sulla giurisprudenza costituzionale in tema di riparto di competenze tra Stato e regioni, anche per il periodo precedente, v. il prezioso contributo di DE LUCA TAMAJO R., (2006), *Giurisprudenza costituzionale e diritto del rapporto di lavoro*, in AA. VV., *Lavoro. La giurisprudenza costituzionale*, Vol. IX. Saggi, CNEL - Corte Costituzionale - Alto Patronato del Presidente della Repubblica (a cura di), Roma, p.39ss.

<sup>1075</sup> NAPOLI M., (2002), *Le fonti del diritto del lavoro...* op.cit., in cui l’autore conduce un’analisi del ruolo delle tre fonti normative, nazionale, regionale e contrattuale, nel diritto del lavoro attraverso la lente del principio di sussidiarietà, concludendo in favore della ineluttabilità di un “modello a rete” anche nel panorama nazionale.

<sup>1076</sup> Alcune di queste ultime regioni si trovano al confine con il modello precedente, perlomeno nella fase iniziale sperimentale, poiché prima di provvedere con legge avevano recepito i relativi atti di concertazione in delibere di giunta. Tra le regioni italiane, rilievo a sé stante, sebbene marginale, merita il Molise, che non solo ha del tutto omesso di avvalersi degli spazi regolativi concessi dal legislatore nazionale, ma addirittura ha approvato la Direttiva 2006, con Dgr 26 giugno 2006, n. 874, e la Direttiva 2007, con Dgr 20 giugno 2007, n. 694, regolamentando ancora il contratto di apprendistato in attuazione dell’art. 16 della L. 24 giugno 1997, n. 196, e facendo solo cenno al nuovo contratto di apprendistato senza che gli organi regionali si sentissero in dovere, a più di quattro anni dall’emanazione del 276 (sigh!), di procedere neppure ad un esile tentativo di avvio di una fase sperimentale.

fase sperimentale transitoria: (i) il primo racchiude quelle che, non avendo ancora adottato una legge regionale, hanno regolamentato l'istituto tramite altri strumenti regolativi (Abruzzo<sup>1077</sup>, Valle D'Aosta<sup>1078</sup>, Veneto<sup>1079</sup>); (ii) il secondo, quelle che procedono tuttora con le sperimentazioni, ma stanno discutendo su specifici disegni di legge (Campania<sup>1080</sup>); (iii) il terzo, infine, quelle che hanno adoperato lo strumento della legge regionale in maniera impropria rispetto a quanto previsto dalla disciplina nazionale, ovvero per avviare (Sicilia<sup>1081</sup>) o prorogare (Liguria<sup>1082</sup>) la fase transitoria. Non rientra in nessuna classificazione la Calabria, tralasciata nel prosieguo, dal momento che solo di recente ha recepito un accordo per la sperimentazione dell'apprendistato professio-

<sup>1077</sup> L'Abruzzo ha avviato la fase sperimentale con la sottoscrizione, insieme alle parti sociali, dell'Accordo quadro 10 febbraio 2005, per la disciplina transitoria dell'apprendistato professionalizzante, e poi ne ha recepito il contenuto con la Dgr 15 febbraio 2005, n. 91, individuando le regole generali caratterizzanti il contenuto dell'apprendistato in tutti i settori. Nell'atto di concertazione sono state definite la formazione formale e gli aspetti ad essa connessi, le ore annue di attività formative, le modalità di realizzazione, le funzioni del tutor, il progetto formativo e i compiti di una commissione *ad hoc* che si occuperà della sperimentazione. Gli indirizzi operativi sono stati approvati con la Dgr 21 giugno 2005, n. 583, un quadro normativo completo è stato fornito con la Direttiva allegata alla Dgr 5 giugno 2006, n. 605 e una lunga serie di delibere volte ad approvare i singoli profili formativi.

<sup>1078</sup> La Valle d'Aosta ha avviato la fase sperimentale con il protocollo d'intesa 1 agosto 2005, recepito con Dgr 4 agosto 2005, n. 2526, successivamente integrata dalla Dgr 21 dicembre 2005, n. 4574, relativa agli strumenti, alle procedure e alle attività per l'attuazione del Protocollo di intesa. La Dgr 19 gennaio 2007, n. 73 ha prorogato la fase sperimentale.

<sup>1079</sup> Il Veneto ha operato in maniera simile all'Abruzzo, stipulando l'Accordo 25 gennaio 2005 con le parti sociali, recepito con Dgr 28 gennaio 2005, n. 197 (così come integrata e modificata dalle Dgr 18 marzo 2005, n. 1103 e 21 giugno 2005, n. 1502). Il 18 ottobre 2007 è stata siglata un'altra intesa tra regione e parti sociali, recepita attraverso la Dgr 30 ottobre 2007, n. 3434, che ridefinisce il modello gestionale per la formazione in apprendistato tramite la Direttiva 2008. Rispetto alla Direttiva 2005, relativa alle attività formative realizzate nel biennio 2006/2007, gli elementi distintivi sono: l'incentivazione della formazione formale ("assistita") interna all'impresa, attraverso il finanziamento di voucher; la costruzione di un catalogo per percorsi formativi.

<sup>1080</sup> La Campania aveva approvato inizialmente la Dgr 3 dicembre 2004, n. 2194, contenente un primo disegno di legge sul mercato del lavoro in generale; poi, la Dgr 14 febbraio 2006, n. 160, facendo salva la disciplina predisposta dai Ccnl ha fornito una cornice normativa idonea ad integrare le eventuali lacune delle discipline collettive, in attesa della messa a regime dell'istituto con legge regionale. Attualmente il disegno di legge, intitolato "Testo unico della normativa della regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro", è stato adottato con la Dgr 15 settembre 2006, n. 1464, ed è ancora in fase di approvazione al Consiglio Regionale.

<sup>1081</sup> La Sicilia ha varato la LR 5 novembre 2004, n. 15, il cui art. 37 demanda i compiti di definizione dell'istituto all'assessore per il lavoro, il quale in effetti con Decreto 19 gennaio 2005, n. 84 ha recepito il Protocollo d'intesa 8 ottobre 2004. Successivamente l'Assessorato al lavoro ha emanato la Circolare 9 giugno 2005, n. 55, che rende immediatamente operativo in Sicilia l'apprendistato professionalizzante secondo la modalità provvisoria di rinvio ai Ccnl, prevista dal decreto competitività. Per i settori in cui il Ccnl non disciplini il nuovo apprendistato, a differenza di tutte le altre regioni, la disciplina è affidata alla regolamentazione contenuta nel citato Protocollo d'intesa, ma con le opportune differenziazioni. Infatti, il Ministero con la risposta ad istanza di Interpello del 14 ottobre 2005, cit., ha chiarito che nei casi in cui il Ccnl non contenga alcun riferimento al nuovo apprendistato l'unico regime validamente applicabile rimane quello previgente; mentre nell'ipotesi in cui nel Ccnl manchino solo i profili formativi è possibile applicare la sperimentazione regionale di cui al Protocollo, ovviando alla lacuna con quelli stabiliti dall'Isfol o dagli Ee.Bb. Per il settore Creditizio e finanziario l'accordo 23 giugno 2005, stipulato tra l'ABI e le Oo.Ss. è stato recepito con DA 17 ottobre 2005, n. 10979.

<sup>1082</sup> La Liguria è stata la prima regione ad avere preso atto della riforma dell'apprendistato concepita nel d.lgs. n. 276/2003 con la Dgr 23 dicembre 2003, n. 1809 e la sperimentazione è stata avviata con la Dgr 16 novembre 2004, n. 1296. Per i settori Industria, Commercio e Servizi, Artigianato, il 9 luglio 2004, la regione ha stipulato un Protocollo d'intesa con le parti sociali, recepito con Dgr 29 luglio 2004, n. 839; mentre per i settori Artigianato, Commercio, Turismo, Servizi e Industria, è stato siglato il Protocollo 26 novembre 2004, recepito con Dgr 17 dicembre 2004, n. 1540. In questo frastagliato quadro normativo si è inserita la LR 24 gennaio 2006, n. 1, il cui art. 15, in materia di apprendistato, proroga la regolamentazione sperimentale sino all'approvazione di una legge regionale individuando al contempo un piano di formazione per gli apprendisti per l'anno 2006 (Dgr 20 aprile 2006, n. 380) e la successiva LR 3 aprile 2007, n. 14, che ha stabilito analogamente per l'anno 2007 (Dgr 7 settembre 2007, n. 1004).

nalizzante, limitandosi al settore delle Banche di Credito Cooperativo, Casse Rurali ed Artigiane<sup>1083</sup>.

Il tratto comune e caratterizzante di tutte le regioni in fase sperimentale è dato dall'aver coinvolto in maniera determinante le parti sociali, lasciando che queste diventassero il motore propulsivo delle regole del gioco, e anticipando in qualche modo, la volontà in tal senso manifestata nel recente Protocollo 23 luglio 2007. Infatti, anche considerando il periodo di produzione normativa regionale *ante* maggio 2005, in cui il legislatore non aveva ancora previsto l'obbligo di emanazione della legge in capo alle autonomie regionali, le stesse avevano, per così dire, temporeggiato nel breve periodo rinviando *in toto* alla contrattazione collettiva la regolamentazione dei profili formativi, al fine di trarre spunto dalle sperimentazioni per una successiva legge regionale<sup>1084</sup>, che in alcuni casi non è ancora stata varata<sup>1085</sup>. Il ruolo dominante rivestito dalle parti collettive, se da un lato è stato incentivato dal legislatore nazionale così come dalla circolare ministeriale e dal Protocollo, dall'altro può leggersi come sintomo della situazione di incertezza che investe la *governance* dell'apprendistato: nella scelta tra disciplina regionale e contrattuale-collettiva, talvolta alternative e in altri casi integrative, si potrebbe dare luogo ad un susseguirsi di fonti regolative, in cui ad un periodo di vigenza della delibera regionale, ne segua uno della contrattazione collettiva, e infine un ulteriore periodo di vigenza della legislazione regionale<sup>1086</sup>. Ovviamente dietro questa situazione di temporanea e apparente incertezza, tipica delle fasi intermedie e transitorie, sarebbe auspicabile intravedere quella leale collaborazione tra attori istituzionali e non, idonea a realizzare l'obiettivo di sperimentare, appunto, il nuovo apprendistato.

Una valutazione atta a misurare la densità regolativa delle discipline regionali appare indispensabile, per vagliare se l'adozione di strumenti *hard*, come la legge regionale, implichi automaticamente un contenuto altrettanto *hard* e più dettagliato, accogliendo, così, l'opzione del legislatore nazionale di sostituire la locuzione aperta "regolamentazione" con la stringente "legge regio-

<sup>1083</sup> Il riferimento è alla Dgr 29 giugno 2006, n. 432, che ha recepito il verbale di accordo allegato al Ccnl 27 settembre 2005 stipulato tra le banche di Credito Cooperative, Casse Rurali ed Artigiane e le Oo.Ss di settore, per i quadri direttivi e per il personale delle aree professionali delle Banche di Credito Cooperativo, Casse Rurali ed Artigiane.

<sup>1084</sup> Sul punto, per la precisione, vanno distinte due diverse situazioni: una precedente il maggio 2005, cioè prima che fosse inserito il comma *5bis* nell'art. 49, e l'altra successiva al maggio 2005. Se ci si fermasse alla prima formulazione, che non prevedeva l'indispensabilità dell'adozione di una legge regionale al fine di attuare l'apprendistato professionalizzante, allora il testo indicava alla regione un obbligatorio rinvio ai contratti collettivi in merito alle modalità di erogazione e articolazione della formazione, mentre prevedeva soltanto un'intesa sui profili formativi; con l'inserimento del comma *5bis* e la circ.min.lav. 15 luglio 2005, n. 30, la fase transitoria è stata direttamente devoluta ai contratti collettivi nazionali di categoria. La maggior parte delle regioni (sia tra quelle che ancora sono in fase sperimentale sia tra le altre passate in quella a regime) che hanno adottato regolamentazioni regionali prima della metà del 2005, senza che il legislatore nazionale lo avesse affermato, hanno considerato fase transitoria quella tramite delibere di giunta, utilizzando espressioni del tipo "la presente disciplina perderà efficacia con l'entrata in vigore della legislazione regionale che dovrà dettare i profili formativi del nuovo apprendistato" oppure "è necessaria, al fine di procedere alla definizione delle regole attinenti i profili formativi all'interno del contratto di apprendistato professionalizzante, una fase sperimentale", e per queste vie si sono sottratte nell'immediatezza al compito di dettare specifici profili formativi, rinviando, *pro-tempore*, l'esercizio della loro competenza alla contrattazione collettiva, per esempio la Liguria (Dgr 196/2004), l'Abruzzo (Dgr 91/2005), la Puglia (Dgr 184/2005), il Lazio (Dgr 350/2005), la Lombardia (Dgr VII-19432/2004), le Marche (Dgr 1372/2004).

<sup>1085</sup> Tra quelle considerate alla nota precedente, l'Abruzzo e la Liguria.

<sup>1086</sup> Il rilievo appare più evidente in alcune regioni come l'Abruzzo e il Veneto, solo per fare alcuni esempi. Per una ricognizione dell'operato delle parti sociali v. LELLA G., (2007), *Il nuovo contratto di apprendistato nella contrattazione collettiva*, in *Inserito DPL*, n.48, p.IIIss.

nale”; o altrimenti, se sia possibile smentire questo assunto, accertando dei casi in cui anche regolamentazioni più leggere siano comunque di portata incisiva. Per fare ciò, bisogna porre l’attenzione su tutta una serie di provvedimenti normativi secondari, tra i quali si fanno rientrare quelli adottati dalla giunta o dall’assessore competente – e comunque senza il coinvolgimento del consiglio regionale –, considerati pregnanti per il tenore dell’atto. Per rendere esattamente l’idea di come si sia tradotto a livello regionale il principio “*regolazione soft a contenuto hard*” appare sufficiente una carrellata di provvedimenti paradigmatici dell’alta densità normativa che si può misurare anche in atti regionali non appartenenti al rango della legge, e pertanto riconducibili ad un secondo livello di normazione.

È opportuno distinguere all’interno dell’unico *genus* appena delineato due *species*, differenziate a seconda che l’atto considerato sia semplice recezione di una concertazione, avvenuta in altra sede, tra regione e parti sociali, oppure sia solo il frutto di scelte regionali, sebbene ispirate dal confronto con le parti sociali.

Nella prima subcategoria, tra le regioni elencate che ad oggi rimangono in fase sperimentale transitoria<sup>1087</sup>, è possibile computare le delibere valdostane n. 2526, del 4 agosto 2005, e soprattutto la n. 4574, del 21 dicembre 2005, comprensiva degli allegati, così come la delibera veneta n. 197, del 28 gennaio 2005; mentre nella seconda subcategoria rientrano la Direttiva abruzzese allegata alla Dgr 5 giugno 2006, n. 605, la delibera campana n. 160, del 14 febbraio 2006, e quella ligure n. 1540, del 17 dicembre 2004, con allegati. La serie di delibere appena indicate costituisce la prova positiva di esistenza del *trend* di regolazione leggera a contenuto pesante. Infatti, e solo per fare un esempio rilevante tra quelli citati, la delibera Valle d’Aosta n.4574/2005, all’allegato 2, nel predisporre il Piano Formativo Individuale disciplina esattamente la ripartizione tra ore di formazione da destinarsi alle competenze di base-trasversali e tecnico-professionali, e opera la scelta sul *quantum* di formazione da esternalizzare, oltre che sui requisiti degli enti erogatori e sulle relative responsabilità formative; la stessa delibera, all’allegato 3, fornisce il quadro delle definizioni indispensabili per la stipulazione del contratto (-Procedura, -Formazione formale, -Redazione, approvazione e attuazione dei Piani formativi, -Soggetti attuatori, -Cessazione del rapporto; -Acquisizione competenze); all’allegato 5 le qualifiche; all’allegato 7 il ruolo, i compiti e le responsabilità del tutor aziendale.

La prova positiva dell’esistenza del principio “*regolazione soft a contenuto hard*”, è avallata da un’ulteriore prova, questa volta *a contrario*, che è fornita dalle discipline sul mercato del lavoro in generale adottate da alcune regioni. Queste – pur essendosi affidate allo strumento della legge – non sono riuscite, in quella sede, ad essere altrettanto incisive come i provvedimenti su citati, avendo emanato delle regolamentazioni a densità regolativa leggera in tema di apprendistato<sup>1088</sup>. Il riferimento è alle leggi regionali del Friuli (artt. 61 e 62, LR 9 agosto 2005, n. 18), delle Marche (art. 17, LR 25 gennaio 2005, n. 2), della Toscana (art. 3, LR 1 febbraio 2005, n. 20 che inserisce

<sup>1087</sup> Si evita in questa sede di considerare anche altre delibere di giunta regionali, che sono diventate inefficaci a seguito di emanazione di apposita legge regionale, quale, a titolo meramente esemplificativo, la Dgr 16 novembre 2004, n. 1372, con allegato, della regione Marche.

<sup>1088</sup> Potrebbe fare eccezione, qualora fosse approvato dal Consiglio regionale, il lunghissimo articolato campano intitolato “Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di Lavoro e Formazione professionale per la promozione della Qualità del lavoro”, che dedica l’intero titolo VIII all’apprendistato, su cui vedi DELFINO M., (2007), *Rapporti di lavoro...op.cit.*, p.505ss, e più ampiamente ZOPPOLI L. (a cura di), (2007), *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preparatori*, Arlav – Agenzia della Campania per il Lavoro.

l'art. 18<sup>ter</sup> nella LR n. 32/2002), dell'Emilia (capo V, LR 26 luglio 2005, n. 17), della Lombardia (art. 20 LR 28 settembre 2006, n. 22) e della Sardegna (art. 38, LR 5 dicembre 2005, n. 20), per quanto concerne le regioni già transitate, almeno in via formale, alla fase definitiva dell'apprendistato. Tutte queste regioni, se hanno correttamente ottemperato all'obbligo posto dal legislatore nazionale di utilizzare la tecnica *hard* per regolare la materia dell'apprendistato, sostanzialmente hanno travisato, sebbene con gradazioni differenti, la *ratio* del comma 5<sup>bis</sup> inserito nell'art.49 del d.lgs.n.276/2003, a causa del peso *soft* dei relativi contenuti. Infatti, dedicare alla regolamentazione della materia solo qualche scarso articolo, decidendo, piuttosto, di rinviare a successivi atti amministrativi le scelte più importanti, significa avere aggirato di fatto il comma 5<sup>bis</sup>. Per fare un esempio di quanto appena detto, si consideri l'art.17 della legge marchigiana che si limita ad affermare un'opzione di prevalenza per la formazione esterna e a devolvere alla competenza congiunta di Giunta e Parti sociali tutti i contorni della disciplina. Ciò dimostrerebbe come l'uso dello strumento legislativo, e quindi di una tecnica *hard*, non sia di per sé sintomo di alta densità regolativa.

Infine, non si può soprassedere sulla circostanza che alcune regioni, ancora ferme al periodo sperimentale, abbiano utilizzato lo strumento legislativo in maniera impropria rispetto a quanto richiesto dal legislatore nazionale: da un lato la Sicilia ha utilizzato la legge con il solo fine di devolvere all'Assessore al lavoro la definizione degli atti applicativi del d. lgs. 276/2003 (art. 37, LR 5 novembre 2004, n. 15), dall'altro la Liguria, che l'ha utilizzata per prorogare la vigenza della fase transitoria (art. 15, LR 24 gennaio 2006, n. 1).

#### 5.1.2. segue (B): Il secondo modello: le "regioni proceduralmente allineate".

Il tratto di differenziazione all'interno del secondo modello di regioni che hanno adottato una legge, secondo le indicazioni del legislatore nazionale, riguarda il fatto che alcune hanno regolato specificamente l'istituto dell'apprendistato, mentre altre hanno preferito inserire tale regolamentazione in leggi più ambiziose e generali, riferite all'intero mercato del lavoro<sup>1089</sup>. Una ulteriore distinzione è riferibile alle modalità successive di messa a regime dell'istituto, e cioè a seconda della tipologia di atti cui è demandata l'attuazione.

<sup>1089</sup> In merito a tale tipo di classificazione di leggi v. ROCCELLA M., (2007), *La disciplina dell'apprendistato...* op.cit., in particolare p.183ss.

Se ne trae il seguente quadro sinottico: (i) alcune regioni, ovvero la Puglia<sup>1090</sup>, la provincia di Bolzano<sup>1091</sup> Bolzano e la Basilicata<sup>1092</sup>, hanno approvato una legge specifica sull'apprendistato seguita da delibere di giunta (i1), o accompagnata da regolamenti regionali (i2) nei casi Lazio<sup>1093</sup>, provincia di Trento<sup>1094</sup>, Piemonte<sup>1095</sup> e di recente anche Umbria<sup>1096</sup>; (ii) altre, come le Marche<sup>1097</sup> e l'Emilia

<sup>1090</sup> In Puglia, dopo l'iniziale Dgr 2 marzo 2005, n. 184, con cui sono state approvate le linee guida della sperimentazione, la Dgr 28 giugno 2005, n. 926, ha tempestivamente preso atto della necessità di una legge regionale, dandone mandato per la formulazione all'assessore al lavoro. Attualmente il quadro legislativo dell'apprendistato è fornito dalla LR 22 novembre 2005, n. 13, come modificata dalla LR 28 dicembre 2006, n. 40, e integrata da una lunga serie di delibere: - in relazione ai profili formativi (Dgr 19 giugno 2007, n. 876; Dgr 28 dicembre 2006, n. 2019; Dgr 14 marzo 2006, n. 308; Dgr 4 aprile 2006, n. 459; Dgr 19 aprile 2006, n. 477; Dgr 15 maggio 2006, n. 579; Dgr 11 dicembre 2006, nn. 1900, 1901 e 1902; Dgr 28 dicembre 2006, nn. 2017 e 2018; Dgr 26 giugno 2006, n. 919; Dgr 23 ottobre 2006, n. 1585 e 1586; Dgr 7 novembre 2006, n. 1648); - in relazione alle sedi operative accreditate (Dgr 6 giugno 2006, n. 780 e 781, Dgr 3 ottobre 2006, n. 1450, Dgr 3 agosto 2007, n. 403); - per la scelta del piano formativo individuale (Dgr 3 marzo 2006, n. 125); - per l'approvazione di una Circolare che fornisce le indicazioni operative indispensabili per l'applicazione della legge regionale (Dgr 25 luglio 2006, n. 1125). L'imponente quadro normativo è incrementato da tutta una serie di Determinazioni del dirigente del settore formazione professionale volte ad approvare i programmi formativi, oltre che da altre Delibere di giunta indirizzate ad indottrinare nuove risorse economiche, tramite variazioni di bilancio.

<sup>1091</sup> La Provincia di Bolzano ha omesso la fase sperimentale approvando direttamente la LP 20 marzo 2006, n. 2, che per il momento è stata attuata dalle Dgp 17 luglio 2006, n. 2591, di approvazione dei requisiti standard per la formazione aziendale degli apprendisti, e Dgp 20 novembre 2006, n. 4189, di approvazione della lista delle professioni e dei criteri per il riconoscimento dei crediti formativi. Il 17 gennaio 2007 la provincia ha stipulato con le parti sociali un accordo in materia di apprendistato professionalizzante.

<sup>1092</sup> La Basilicata si è mossa in prima battuta con la Dgr 19 dicembre 2005, n. 2633, per la fase transitoria e successivamente è stata approvata la LR 13 novembre 2006, n. 28, attuata per la disciplina gli aspetti formativi del contratto di apprendistato dalla Dgr 7 maggio 2007, n. 634.

<sup>1093</sup> Nel Lazio la prima iniziativa è da rintracciare nella Dgr 18 marzo 2005, n. 350, seguita dalla LR 10 agosto 2006, n. 9, a cui è stata data operatività recentemente, con il Regolamento regionale 21 giugno 2007, n. 7, entrato in vigore il 30 settembre 2007. Il Repertorio regionale dei profili formativi, che dovrebbe essere sostituito in futuro da quello nazionale di cui al Protocollo, è stato approvato con Dgr 28 settembre 2007, n. 727.

<sup>1094</sup> In un primo momento era stato siglato il Protocollo d'intesa 20 luglio 2005 per la regolamentazione di tutte e tre le tipologie di apprendistato, che aveva reso immediatamente operativo il nuovo apprendistato in quei settori nei quali il ccnl lo aveva recepito, mentre per gli altri settori rimaneva in vigore la vecchia procedura/normativa relativa all'apprendistato di cui alle leggi nn. 25/1955 e 196/1997. La decorrenza della fase sperimentale risale al settembre del 2005 e successivamente è stata varata la LR 10 ottobre 2006, n. 6, che rinvia a Regolamenti regionali l'organizzazione del sistema di formazione.

<sup>1095</sup> In Piemonte il percorso sperimentale, avviato con le Dgr 28 febbraio 2005, n. 27-14898 e 30 marzo 2005, n. 55-15263, è stato bloccato con Dgr 5 dicembre 2005, n. 64-1740, ed è stata recentemente varata la LR 26 gennaio 2007, n. 2, che si occupa di tutte le tipologie del contratto di apprendistato e che rinvia a successivi provvedimenti attuativi la definizione della disciplina. Con la Dgr 23 luglio 2007, n. 66-6528 è stato approvato il primo atto di indirizzo relativo alla disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato e il relativo finanziamento con la Dgr 10 settembre 2007, n. 38-6838.

<sup>1096</sup> Dove ancora manca qualsivoglia provvedimento successivo ma la recente legge regionale rinvia ad un regolamento attuativo, sul cui testo è già stato raggiunto un accordo di massima condiviso da regione e parti sociali. L'Umbria ha compiuto un percorso tortuoso prima di giungere all'articolato normativo, perché nell'ordine prima è stata adottata una delibera di giunta con uno schema di accordo e, dopo, lo stesso avrebbe dovuto essere siglato da regione e parti sociali, ma, con una successiva delibera, è stata interrotta la sperimentazione eccetto che nel settore Terziario, distribuzione e servizi. Infatti inizialmente, con le Dgr 4 febbraio 2005, n. 157 e 15 febbraio 2005, n. 325 erano state approvate le linee guida del nuovo apprendistato e uno schema di accordo generale concertato con le parti sociali, successivamente, nel marzo del 2005, il testo dell'accordo non è stato sottoscritto a causa di alcune divergenze tra le parti sociali e quindi si è limitata la sperimentazione al settore Terziario di competenza dell'accordo 12 luglio 2005, n. 1263. Nel settembre 2006 la Giunta ha preadottato il disegno di legge che disciplina l'apprendistato, e lo scorso 30 maggio 2007 è stata approvata la LR n. 18, intitolata "Disciplina dell'apprendistato" e contenente disposizioni specifiche in materia, per la cui applicabilità adesso si è in attesa del regolamento attuativo (di cui all'art.16 LR).

<sup>1097</sup> La fase transitoria nelle Marche è stata avviata con la Dgr 16 novembre 2004, n. 1372, tesa a conferire efficacia generale all'accordo concertativo del 5 novembre 2004, ed è stata superata con l'adozione della LR 25 gennaio 2005, n. 2, lievemente modificata e integrata dalla successiva LR 10 febbraio 2006, n. 4, che costituisce un'organica disciplina normativa fondata su principi guida. La legge è stata attuata da una lunga serie di delibere: alcune indirizzate ai singoli settori produttivi (Dgr 26 settembre 2005, n. 1113; Dgr 30 gennaio 2006, n. 73; Dgr 13 marzo 2006, n. 274; Dgr 22 maggio 2006, n. 610; Dgr 24 luglio 2006, n. 867), altre generali indirizzate all'attuazione della legge (Dgr 23 maggio 2005, n. 631; Dgr 1 agosto 2005, n. 976).

Romagna<sup>1098</sup>, hanno adottato una legge regionale sul mercato del lavoro in generale, seguita da sole delibere di giunta (*ii1*), o da regolamenti attuativi e delibere di giunta o decreti, nel caso della Toscana<sup>1099</sup>, Friuli Venezia Giulia<sup>1100</sup> (*ii2*), o infine da decreti dirigenziali e delibere di giunta (*ii3*) (Sardegna<sup>1101</sup>, Lombardia<sup>1102</sup>).

Alcune considerazioni su questo secondo modello riguardano la diversa intensità regolativa della

<sup>1098</sup> In Emilia Romagna gli artt. 27ss della LR 26 luglio 2005, n. 17, hanno avviato la regolamentazione dell'istituto, rinviando per l'effettiva attuazione ad una serie di delibere dettagliate: la Dgr 1 agosto 2005, n. 1256, per il piano formativo individuale e il sistema dei profili formativi; la Dgr 19 dicembre 2005, n. 2183, per l'offerta formativa regionale; l'allegato alla Dgr 27 febbraio 2006, n. 236, sulla formazione degli apprendisti. Il Repertorio Regionale delle Qualifiche era stato già approvato con Dgr 17 maggio 2004, n. 936 e successive integrazioni: Dgr 10 novembre 2004, n. 2212; Dgr 23 maggio 2005, n. 788; Dgr 19 settembre 2005, n. 1476 e Dgr 26 giugno 2006, n.881.

<sup>1099</sup> La Toscana è tra le regioni che per prime hanno adoperato lo strumento legislativo con successivo regolamento attuativo, a seguito di ampia concertazione con le parti sociali, come iter idoneo a sciogliere ogni eventualità di *vacatio* della disciplina dell'apprendistato, *bypassando* la consueta fase sperimentale. Gli artt. 2 e 3 della LR 1 febbraio 2005, n. 20, hanno modificato la precedente LR 26 luglio 2002, n. 32, introducendo nell'ordinamento regionale le linee guida della formazione nel nuovo apprendistato e rinviando per la completa disciplina al successivo RR n. 1/2005, adottato con Decreto del Presidente della giunta regionale 2 febbraio 2005 n. 22/R. Con la Dgr 21 marzo 2005, n. 427, la regione ha approvato lo schema di piano formativo individuale e si è fatta carico di garantire (come previsto dal RR) la formazione esterna a tutti gli apprendisti. Per ciò che concerne i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, l'art. 51, comma 1 del Regolamento citato ne rinvia l'approvazione alla giunta regionale, sentita la Commissione regionale permanente tripartita. Infatti, con le successive delibere sono stati approvati a scaglioni tutta una serie di profili formativi, costantemente integrabili ad opera di successive delibere di giunta e decreti. La Dgr 4 luglio 2005, n. 706 ha rinviato alla Direzione Generale Politiche formative la sua attuazione, che è avvenuta con Ddg 4 agosto 2005, n. 4461, Ddg 4 agosto 2005, n. 4462, Ddg 21 settembre 2005, n. 5205, Ddg 5 giugno 2006, n. 2763, Ddg 29 giugno 2006, n. 3389. Si prospetta, dunque, un meccanismo di adeguamento dei profili professionali stabiliti dalla regione correlato alle qualifiche previste a livello contrattuale. La generalizzata affermazione dell'apprendistato è messa in discussione dallo stesso atto amministrativo, laddove limita la sua efficacia a soli dodici mesi e ne subordina l'utilizzabilità all'esistenza di un ccnl.

<sup>1100</sup> In Friuli, così come in Toscana, è stata adottata la LR 9 agosto 2005, n. 18, seguita dal RR emanato con Decreto del Presidente della regione 26 novembre 2005, n. 4151100, che a sua volta ricalcava il contenuto dell'intesa con le parti sociali avvenuta il 10 novembre 2005 e confluita nella Dgr 16 novembre 2005, n. 2938. Le linee guida del Regolamento in merito alla costruzione del Repertorio dei profili formativi hanno indirizzato i lavori del Tavolo di concertazione del 12 luglio 2006 confluiti nella Dgr 31 agosto 2006, n. 2023.

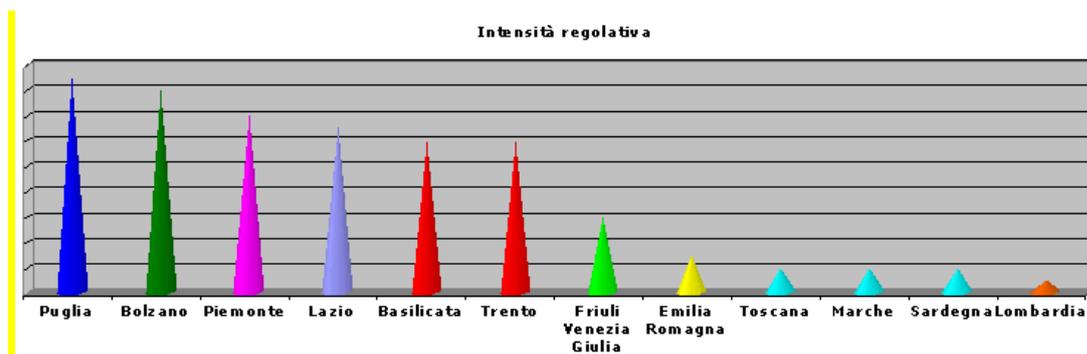
<sup>1101</sup> In Sardegna il punto di partenza del quadro normativo è fornito dall'art. 38 della LR 5 dicembre 2005, n. 20, che attribuisce la competenza della regolamentazione dei profili formativi alla giunta regionale. Infatti, con Dgr 28 febbraio 2006, n. 8/15, la giunta ha approvato gli indirizzi per l'attivazione dell'apprendistato professionalizzante e rimanda ai profili formativi definiti dai Ccnl, dall'Isfol e dagli Ee.Bb., per la fase transitoria di approvazione regionale. A questa delibera sono seguiti tutta una serie di provvedimenti attuativi specifici nella forma del Decreto dell'Assessorato al lavoro, come il n.131 del 27 aprile 2006, con il quale sono stati approvati gli indirizzi applicativi dell'apprendistato professionalizzante; il finanziamento della formazione formale esterna è stato concesso con la Dgr 28 febbraio 2007, n. 8/10 e molti altri provvedimenti hanno disciplinato i profili formativi per settore.

<sup>1102</sup> Anche la Lombardia ha adottato la strada della sperimentazione, seguendo il medesimo *clichet* di adozione di una disciplina transitoria regionale, posta in essere da una delibera di giunta di recezione di un atto di concertazione con le parti sociali. Con Dgr 19 novembre 2004, n. VII/19432 la regione ha avviato sperimentazioni al fine di elaborare orientamenti utili alla predisposizione di una regolamentazione definitiva dell'apprendistato professionalizzante, che è stata elaborata da appositi Tavoli tecnici. Successivamente il Decreto della direzione generale istruzione, formazione e lavoro 22 dicembre 2005, n. 19589 (integrato con Ddg 18 gennaio 2006, n. 359, per l'avvio della sperimentazione, Ddg 7 febbraio 2006, n. 1267 e n. 1269, per effettuare precisazioni sulla formazione esterna; Dduo, 26 aprile 2006, n. 4606, 13 febbraio 2007, n. 1257 e 25 maggio 2007, n. 5508, per approvare i progetti da finanziare) contenente le misure necessarie per l'avvio della sperimentazione nei settori del Terziario, distribuzione e servizi, limitandone l'applicazione esclusivamente alle imprese che assumono con contratto di apprendistato professionalizzante stipulato ai sensi della regolamentazione contenuta nel ccnl del 2 luglio 2004. La disciplina sperimentale è proseguita in alcuni settori con appositi Decreti emanati dai dirigenti delle Unità organizzative (Dduo 22 febbraio 2007, n. 1649; Dduo 2 aprile 2007, n. 3328). Ancora si attendono interventi della giunta regionale, che dovrà stabilire la regolamentazione dei profili formativi e i requisiti della formazione formale interna ed esterna alle aziende, così come previsto dalla disposizione in bianco dell'art. 20 della LR 28 settembre 2006, n. 22, sui percorsi di apprendistato.

fonte legislativa regionale, e la sua reale applicabilità a livello regionale<sup>1103</sup>.

Quanto alla prima, la classificazione che si può desumere dal quadro normativo pare rispondente a una gradazione di intensità regolativa discendente: considerando un ideale *continuum* tra un livello alto e un livello basso di intensità regolativa, si collocano verso l'alto quegli interventi di regolazione che assumono come oggetto specifico e diretto l'apprendistato professionalizzante; verso il basso, invece, quegli interventi ad oggetto più lato (il mercato del lavoro) dove l'apprendistato è considerato limitatamente a pochi e stringati principi guida.

Tra le leggi a medio-alta intensità spicca certamente quella della regione Puglia (LR 22 novembre 2005, n. 13), seguita dalla Provincia autonoma di Bolzano (LP 20 marzo 2006, n. 2) e dal Piemonte (LR 26 gennaio 2007, n. 2), dal Lazio (LR 10 agosto 2006, n. 9) e dalla Basilicata (LR 13 novembre 2006, n. 28), dalla Provincia autonoma di Trento (LP 10 ottobre 2006, n. 6) e dall'Umbria (LR 30 maggio 2007, n. 18); mentre tra le regioni a medio-bassa o minima intensità si possono annoverare le leggi regionali a carattere più generale, prima definite regolamentazioni *light* in tema di apprendistato<sup>1104</sup>.



Per quanto riguarda la questione dell'applicabilità, sicuramente supera questo tipo di esame la regione Puglia, in cui il nuovo apprendistato professionalizzante potrà senz'altro considerarsi a regime e per stipulare il relativo contratto basta fare riferimento al profilo già approvato dalla giunta regionale (di concerto con le parti sociali<sup>1105</sup>) e per il quale nella provincia esiste un ente

<sup>1103</sup> Si veda TIRABOSCHI P., (2007), *Apprendistato professionalizzante: discipline regionale*, in *DPL*, 27, p.1719, per l'individuazione dei passaggi volti ad accertare la disciplina applicabile.

<sup>1104</sup> La legge regionale del Friuli Venezia Giulia (artt. 61 e 62, LR 9 agosto 2005, n. 18), dell'Emilia (capo V, LR 26 luglio 2005, n. 17), della Toscana (art. 3, LR 1 febbraio 2005, n. 20 che inserisce l'art. 18ter nella LR n. 32/2002), delle Marche (art. 17, LR 25 gennaio 2005, n. 2), della Sardegna (art. 38, LR 5 dicembre 2005, n. 20) e della Lombardia (art. 20 LR 28 settembre 2006, n. 22). Tra queste, le ultime due appaiono addirittura "scarne", come correttamente rilevato da ROCCELLA M., (2007), *La disciplina dell'apprendistato...op.cit.*, p.184.

<sup>1105</sup> Vedi *supra* §4, ultima parte.

formativo accreditato, applicando la nuova normativa regionale, in combinazione con quella nazionale e con i contratti collettivi; considerata la mole di delibere<sup>1106</sup> sui profili formativi pare residuale, invece, l'ipotesi che la qualifica che si intende far conseguire all'aspirante apprendista non sia stata ancora definita dalle parti sociali e recepita in delibera di giunta, qualora si verificasse comunque potrà applicarsi solo la vecchia disciplina e non si rientrerà neanche nella fase sperimentale<sup>1107</sup>. Situazione analoga si registra in Friuli Venezia Giulia, dove a partire dal 15 dicembre 2005, ovvero il giorno successivo alla pubblicazione sul BUR del regolamento<sup>1108</sup> in materia di apprendistato professionalizzante, nei settori in cui i ccnl hanno regolato ex d. lgs n.276/2003 si applica la nuova disciplina; lo stesso dicasi per la Toscana, la Provincia di Bolzano, le Marche<sup>1109</sup>, l'Emilia Romagna<sup>1110</sup> e, a partire dal mese di ottobre del 2007, anche il Lazio; la Sardegna e recentemente anche l'Umbria hanno "reso operativo il contratto di apprendistato prevedendo, in attesa della approvazione regionale dei profili ed al fine di facilitare la stipula di contratti, il rimando ai profili formativi definiti nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro, dall'Isfol e dagli enti bilaterali"<sup>1111</sup>.

Diversamente si prospettano i casi delle altre quattro regioni in cui è stata varata la legge regionale, dove il regime contrattuale rimane quello rintracciabile nel c.d. 'pacchetto Treu', dal momento che mancano i provvedimenti attuativi necessari per completare il passaggio alla fase definitiva: potrebbe parlarsi in questi casi di messa a regime formale ma non sostanziale. A questo stadio si trovano la Lombardia, in cui ancora si insiste con sperimentazioni settoriali; la Provincia di Trento, che ancora non ha approvato il Regolamento di attuazione previsto dalla legge; il Piemonte, in cui per la piena attuazione si attendono altri provvedimenti attuativi; ed infine la Basilicata, dove la competenza sui profili formativi è stata devoluta ad apposite Commissioni regionali.

Le modalità di regolazione evidenziate, per certi versi asimmetriche, differenziate se non addirittura contraddittorie, lasciano intravedere una certa dose di empirismo dei legislatori regionali che fa da *pendant* alla mancata chiarezza del disegno del legislatore nazionale.

Ed è evidente come il quadro regolativo che ne viene fuori, frammentato e discontinuo, impedisca una ricostruzione lineare e geometrica, del sistema delle fonti "viventi" dell'apprendistato, che faccia magari riferimento ad una chiara e predefinita organizzazione delle stesse secondo un qualsivoglia principio ordinatore interno (competenza, gerarchia ecc.).

Se non ci vuole fermare di fronte alla constatazione, di un *quid* di irrazionalità del sistema delle

<sup>1106</sup> Per cui si rinvia *supra* alla nota 56.

<sup>1107</sup> A ben vedere tra le due opposte evenienze potrebbero ravvisarsi casi intermedi.

<sup>1108</sup> Approvato con DpReg n. 415 del 26 novembre 2005.

<sup>1109</sup> Le Marche hanno realizzato tramite delibere mirate a singoli settori produttivi.

<sup>1110</sup> Quanto al rapporto tra fonte regionale e contratto collettivo nella regione Emilia Romagna il Ministero ha chiarito (Risposta ad istanza di interpello del 14 ottobre 2005, cit.) la non sufficienza della normativa regionale, che deve avere, anche qui, come presupposto condizionante integrativo il Ccnl.

<sup>1111</sup> TIRABOSCHI P., (2007), *Apprendistato professionalizzante...op.cit.*, p.1720.

fonti di regolazione dell'apprendistato<sup>1112</sup>, prodotto dal concorrere disorganizzato di fori regolativi diversi, l'unica lettura in positivo, potrebbe essere – scontata la difficoltà di ricostruzione sistematica del quadro – quella di individuare solo dei criteri di lettura, dei modelli, dei binari consapevolmente o inconsapevolmente tracciati dagli attori istituzionali, indirizzati a fornire uno scorcio del processo di trasformazione in atto nel sistema delle fonti, il cui esito non è ancora scontato né del tutto leggibile. È stato già rilevato come le discipline territoriali differenziate si collochino “nel contesto di un nucleo di disciplina centrale al servizio di un'idea fondamentale della sussidiarietà, che è promozione delle diversità, ma entro un contesto centrale unitario”<sup>1113</sup>.

Se una prognosi può azzardarsi è che il cambiamento in atto, ancora lontano da un definitivo assestamento, tende tuttavia verso un bilanciamento tra unitarietà nazionale della regolazione dell'istituto e una attenzione – più evidente nel caso dell'apprendistato rispetto ad altri istituti – alla peculiarità dei diversi mercati del lavoro regionali che ne detta regole differenziate.

## 5.2. Il contenuto della regolazione regionale: formazione interna ed esterna, il quantum e le modalità di erogazione e i relativi costi.

La complessità dell'operazione di macroaggregazione di regioni rilevata sul piano procedurale pare rinvenibile anche quando si osserva il contenuto delle discipline, e ciò anche limitandosi, come sopra rilevato, soltanto a tre momenti ritenuti, tuttavia, snodi nevralgici della funzione formativa del contratto di apprendistato: il tipo di formazione formale<sup>1114</sup> (interna e/o esterna), il *quantum* e le modalità di erogazione, e i soggetti che devono farsi carico dei necessari costi.

Il primo punto, da considerarsi connesso al secondo, costituisce il banco di prova dell'esercizio effettivo delle diverse competenze territoriali sul contratto di apprendistato. In altre parole, la possibilità, demandata dal legislatore nazionale alle regioni, di scegliere liberamente tra formazione esterna e interna offre una seria e non trascurabile opportunità di adattamento al contesto imprenditoriale di riferimento, traducendosi in una occasione di sintesi ragionevole tra le istanze di centralismo e le esigenze provenienti dal territorio. Qui davvero il principio di sussidiarietà verticale, anche in una materia tipicamente sociale, è messo seriamente alla prova.

Rimane ovviamente inesplorabile, in questa sede, quale sia il livello di consapevolezza politico/legislativa delle diverse regioni che hanno esercitato la propria competenza in materia; se esse, cioè, abbiano realmente ponderato la scelta in termini di politica legislativa, oppure si siano fatte trascinare da ragioni di opportunità politica<sup>1115</sup> nell'adesione o meno al modello costruito dalla

<sup>1112</sup> Criticabile per questo approccio pare la tesi di chi ritiene “che il quadro complessivo emerso dalla comparazione fra le diverse regolamentazioni regionali e discipline contrattuali presenta tali elementi di eterogeneità e che questi non rappresentano più la valorizzazione degli aspetti specifici e delle potenzialità di ogni territorio, ma diventano uno strumento di confusione e di disparità fra le imprese, se non di concorrenza fra i territori”, D'AGOSTINO S., (2007), *Il rebus dell'apprendistato professionalizzante...* op.cit., p.4.

<sup>1113</sup> TOSI P. e LUNARDON F., (2004), *Introduzione al diritto del lavoro. L'ordinamento italiano*, Laterza, Roma-Bari, p. 196.

<sup>1114</sup> Nell'analisi dei modelli regionali struttural-sostanziali si prescindere dall'individuazione del concetto di formazione formale, per il quale si rinvia a ROCCELLA M., (2007), *La disciplina dell'apprendistato...* op. cit., p. 187ss.

<sup>1115</sup> In questo senso CARUSO B., (2007), *Occupabilità, formazione e “capability”...* op.cit., p.82, nota 375, dove l'autore intravede dietro i ricorsi regionali che stanno alla base della sentenza n. 50/2005 il “tentativo politico di delegittimare l'impianto complessivo della riforma del mercato del lavoro del 2003”.

legge 30/2003 e dal d. lgs. n.276/2003; quest'ultimo, come è noto, per molti versi antitetico rispetto a quello impresso nella L. n.196/1997, ha sollevato notevoli perplessità in dottrina<sup>1116</sup>. Infatti, nella disciplina previgente la scelta del legislatore era pregiudizialmente orientata nei confronti della formazione intra-aziendale sulla base dell'assunto per cui esternalizzare la formazione, affidandola a soggetti pubblici o privati accreditati, avrebbe comportato *ex se* un elevato livello di efficienza, anche perché i relativi oneri erano sempre a carico dello Stato e non dell'impresa. L'intervento riformatore ha superato questo pregiudizio ed è tramontata, almeno per il legislatore, l'idea che la formazione non possa realizzarsi al meglio anche chiusa dentro i confini geografici e culturali della dimensione azienda. L'opzione legislativa di apertura pone, pertanto, le regioni e le parti sociali di fronte alla scelta sul tipo di formazione da erogare (interna o esterna); scelta a cui è connesso conseguenzialmente anche il sistema di ripartizione dei costi tra pubblico e privato, adottato sul piano regionale.

I gruppi di regioni assimilabili per modello formativo prescelto, individuabile nella opzione legislativa esercitata, sono almeno tre e il dato legislativo di partenza è l'art. 49, comma 5, lett. *a* e *b*, del d. lgs. n.276/2003, laddove, in merito al *quantum* e alle modalità di erogazione ed articolazione della formazione, è prevista un'intesa con le parti sociali.

Da questa analisi rimangono escluse le regioni non ancora passate alla fase definitiva, dal momento che appare non proficua l'analisi contenutistica di discipline di natura transitoria<sup>1117</sup>. Probabilmente nel passaggio alla fase definitiva le regioni rimaste per ultime saranno orientate a optare per un modello di formazione mista, interna ed esterna, o di piena fungibilità tra formazione interna ed esterna, poiché queste sono le direttive del legislatore nazionale.

#### 5.2.1. La prima tipologia: il principio di prevalenza della sede di svolgimento della formazione (alla luce delle recenti pronunce costituzionali).

Un primo modello è costituito da quelle regioni che hanno seguito il principio di prevalenza della formazione esterna, preferendo rimanere ancorate alla precedente disciplina. Questo *primo gruppo* di regioni, composto da Marche, Puglia, Sardegna e Lazio, ha, pertanto, esercitato un ormai accertato<sup>1118</sup> diritto di opzione in favore dell'esternalizzazione della formazione, nell'ambito della generale possibilità consentita, in tal senso dal legislatore nazionale.

Seguendo un ordine cronologico, le Marche costituiscono la prima regione ad avere previsto, al

<sup>1116</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività, v. RUSCIANO M., (2004), *Riflessioni sui contratti di apprendistato e di inserimento nel decreto legislativo 276 del 2003*, in *DLM*, 2, p.267-268; LOY G., (2005), *I nuovi apprendistati*, in MAGNANI M., VARESI P.A. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai Decreti Legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, Torino, p.482ss.; GAROFALO M.G., (2003), *La legge delega sul mercato del lavoro: prime osservazioni*, in *RGL*, 2, 1, p.368-369; GUARRIELLO F., (2004), *I contratti formativi (apprendistato e contratto collettivo)*, in BORTONE R., DAMIANO C., GOTTARDI D., (a cura di), (2004), *Lavori e precarietà. Il rovescio del lavoro*, Roma, Editori Riuniti, p.119; D'ONGHIA M., *I contratti a contenuto formativo...op. cit.*, p.391-392. *Contra* GAROFALO D., (2001), *Il sistema integrato di formazione professionale (nozioni-competenze-finanziamento-obiettivi)*, Bari, Cacucci, p.438-439; GALANTINO L., (2005), *Le politiche formative e la qualità del lavoro*, in SERRA C. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro: deregolazione o reregolazione*, Milano, Giuffrè, p.221.

<sup>1117</sup> Per le quali si permetta di rinviare a COMANDÈ D., (2006), *Una lettura sistematica dei contratti formativi...op.cit.*

<sup>1118</sup> Il rilievo discende dalle recenti pronunce della Corte, su cui vedi *infra*.

comma 4 dell'art. 17, della LR 19 gennaio 2005, n. 2, la prevalenza esterna della formazione teorica<sup>1119</sup>. La regione Puglia si è orientata in maniera sostanzialmente analoga, con il comma 4 dell'art. 3 della LR 22 novembre 2005, n. 13, così come la Sardegna, con l'art. 38 della LR 5 dicembre 2005, n. 20 e infine il Lazio, con l'art. 5 comma 2 della LR 10 agosto 2006, n. 9.

Nonostante il nocciolo duro costituito dalla prevalenza della formazione esterna sia identico in tutte le regioni, alcuni tratti di differenziazione possono essere riscontrati nelle rispettive discipline: se si osserva, infatti, il dato alla luce del *quantum* di formazione, stabilito da ciascuna di esse, emergono delle sintomatiche differenze regolative. Infatti, se da un lato è "apprezzabile"<sup>1120</sup> lo sforzo delle Marche e del Lazio di quantificare il minimo indispensabile di formazione esterna<sup>1121</sup> lasciando il monte ore invariato in 120 ore annue, non finanziate in entrambi i casi con risorse pubbliche<sup>1122</sup>; dall'altro lato la regione Puglia ha specificato il *quantum* di formazione, fissando un incremento esponenziale del monte ore complessivo di formazione, crescente all'aumentare della durata contrattuale<sup>1123</sup>. Nel caso pugliese, l'ottica sottesa alla scelta politica appare, in negativo, quella di disincentivare l'uso del contratto di apprendistato professionalizzante per periodi troppo lunghi, e/o, in positivo, quella di giustificare l'uso di questa tipologia contrattuale, a basso costo<sup>1124</sup> e per un cospicuo lasso temporale, solo nel caso in cui davvero sia necessaria una dose 'da cavallo'<sup>1125</sup> di formazione per consentire all'apprendista di acquisire quella qualifica. Alla luce di quest'ultima osservazione non pare illogica la scelta di prediligere l'esternalizza-

<sup>1119</sup> Sebbene i contorni in merito all'erogazione debbano essere meglio definiti in combinazione con le indicazioni fornite dalla contrattazione collettiva.

<sup>1120</sup> Così viene definita la precisazione quantitativa effettuata nella delibera marchigiana da ROCCELLA M., (2007), *La disciplina dell'apprendistato...* op.cit., p.193.

<sup>1121</sup> A dire il vero i provvedimenti delle due regioni conducono a risultati simili partendo da definizioni opposte: infatti una definisce il limite massimo di formazione interna, mentre l'altra definisce il limite minimo di formazione esterna. Infatti, le Marche, nella Dgr n. 976/2005, quantificano esattamente in 40 e 50 ore, rispettivamente per il primo e il secondo anno, il limite massimo consentito di formazione interna, che è suscettibile di modificazione negli anni successivi a seguito di idonea valutazione delle parti sociali, ferma restando la prevalenza esterna; mentre il Lazio, pone il limite inverso, approvando delle percentuali minime di formazione esterna fissate nel 55% del monte ore totale, come emerge dall'art.4 del RR 21 giugno 2007, n. 7.

<sup>1122</sup> Infatti se le Marche caricano integralmente sul bilancio regionale i costi della formazione, ovunque svolta, viceversa il Lazio svincola il bilancio da oneri aggiuntivi dovuti alla formazione interna. La differenziazione è comprensibile alla luce del fatto che mentre nel primo caso una parte di formazione interna è, per così dire, fisiologica in qualsiasi contesto imprenditoriale, nel secondo caso essa è circoscritta alle imprese di grandi dimensioni, con almeno duecentocinquanta dipendenti.

<sup>1123</sup> Il provvedimento legislativo è talmente dettagliato da prevedere un monte ore di formazione formale cui il prestatore di lavoro "ha diritto" – la precisazione non è di secondo piano ove si osservi che in tutti gli altri provvedimenti regionali si usa l'espressione neutra "deve essere erogata" – parametrato alla durata complessiva del contratto, nel rispetto del minimo inderogabile di 120 ore, previsto dalla legge nazionale: il monte ore complessivo va da un minimo di 240 ore, per il contratto di durata biennale, ad un massimo di 891 ore se il contratto ha durata superiore a cinque anni e fino a sei anni. In maniera inversamente proporzionale è stata decisa la ripartizione interna tra i contenuti di natura trasversale e tecnico-professionali, per i quali si va da un minimo del 35% nei primi due anni al 5% della formazione esterna nel sesto anno.

<sup>1124</sup> Tra gli incentivi in favore del datore di lavoro merita evidenziare il sottoinquadramento fino a due livelli contrattuali, rispetto alla categoria spettante in relazione alla qualifica da conseguire, previsto dall'art.53, comma 1, d.lgs. n.276/2003. In merito al sottoinquadramento si è chiarito come non vi sia un regime di cumulo con il procedimento di percentualizzazione graduale previsto dalla legge n.25/1955 e ancora vigente, bensì di alternatività che va gestito alla luce del principio del *favor prestatoris* (Risposta ad istanza di interpello del 1° ottobre 2007, avanzata da FIOM-CGIL, FIM-CISL e UILM-UIL, in <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/interpello/interpelloapprendistato.htm>, ove si richiama la circ.Min.lav. n. 40/2004).

<sup>1125</sup> L'eccesso quantitativo da più parti contestato è stato in parte smentito, dopo un attento calcolo, da ROCCELLA M., (2007), *La disciplina dell'apprendistato...* op.cit., p.191.

zione della formazione, ove si consideri che viene anche tutelato l'interesse dell'impresa ad assumere, al termine del periodo formativo, un soggetto 'iperformato'<sup>1126</sup>, attraverso finanziamenti pubblici<sup>1127</sup>, che sarebbe altrimenti difficile reperire sul mercato del lavoro. In Sardegna non ci sono specificazioni del tenore di quelle marchigiane o pugliesi ma possono essere rilevate delle contraddizioni tra intenti iniziali e quadro normativo globale. Infatti, la direttiva allegata alla Dgr 28 febbraio 2006, n. 8/15 non è stata molto rigida nel prevedere solo una media annua di 120<sup>1128</sup> ore, con un minimo inderogabile di 80, ma crea qualche problema di coerenza laddove la previsione dell'esternalizzazione della formazione è stata parzialmente attenuata dall'inclusione, tra i soggetti abilitati a erogarla, delle aziende con capacità formative interne, alla sola condizione che sia previsto dai ccnl. Ovviamente nell'un caso i costi della formazione, come ha chiarito la Direttiva, sono sostenuti finanziariamente dalla regione, mentre nell'altro rimangono a totale carico dei privati.

Come si è posta la Corte Costituzionale rispetto al contenzioso Stato-regioni suscitato dalla scelta politico-legislativa, in materia, di questo primo gruppo di regioni?<sup>1129</sup>.

Le posizioni delle parti contrapposte in giudizio sono riconducibili nel contenzioso costituzionale a due percorsi argomentativi ovviamente antitetici, seppure con diverse sfumature nelle tre sentenze (nn. 425/2006, 21/2007 e 24/2007): da un lato le regioni, richiamando la nota sentenza n.50/2005 e le reciproche interferenze ammissibili nel nuovo riparto di competenze, hanno sostenuto che l'individuazione di un criterio quantitativo di svolgimento si atterrebbe come regola delle modalità di articolazione di uno specifico segmento della formazione – quella teorica – che non esaurirebbe l'intero percorso, ovvero l'insieme delle attività costituenti la formazione formale. Anzi, la scelta in merito alla prevalenza esterna non contrasterebbe con alcuna previsione nazionale e sarebbe orientata dalla valorizzazione, sul mercato locale, di soggetti accreditati capaci di fornire una qualificazione professionale di qualità superiore. Dall'altro, la Presidenza del Consiglio ha rilevato la insussistenza di alcuna preconstituita gerarchia tra la formazione aziendale o extra-aziendale in merito alla possibilità di acquisire una qualifica al termine del rapporto di lavoro e quindi non si giustificerebbe un intervento tale da incidere sostanzialmente sulle modalità di svolgimento della medesima nel suo complesso, declassando la formazione aziendale. A

<sup>1126</sup> Pare opportuno, in proposito, ricordare come nella Risposta ad istanza di interpello del 2 febbraio 2007, cit., si sottolinea l'ampiezza e la qualità della formazione che deve essere erogata nel corso del contratto di apprendistato professionalizzante (a differenza delle altre due tipologie contrattuali), che è indirizzato, infatti, "alla acquisizione di un bagaglio formativo di nozioni di carattere teorico-pratico quanto più completo possibile, legato non solamente allo svolgimento della mansione assegnata, individuata dalla qualifica contrattuale, ma ad una più complessa ed articolata conoscenza sia del contesto lavorativo che delle attività che in esso sono svolte".

<sup>1127</sup> Di non secondario rilievo la previsione che condiziona il sostegno pubblico del percorso formativo alla circostanza che il datore di lavoro applichi il ccnl stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Il meccanismo di *do ut des* così individuato funge inevitabilmente da strumento incentivante dell'estensione applicativa dei ccnl, nel senso di uniformare contrattualmente i lavoratori di uno stesso settore. Infatti, qualora il datore decida diversamente, è obbligato ad accollarsi i costi di una formazione, che comunque rimane prevalentemente esterna.

<sup>1128</sup> Nella ripartizione tra competenze di base e professionalizzanti, le prime devono essere erogate all'inizio del rapporto e comunque non oltre il primo 25% della durata del contratto.

<sup>1129</sup> Per un esame approfondito delle novità emerse dalla recente giurisprudenza della Corte, sia in tema di apprendistato sia di mercato del lavoro in generale, v. CARUSO B. e ALAIMO A., *Il Conflitto tra Stato e Regioni...*op.cit.

ben vedere, secondo la Presidenza del Consiglio ricorrente, se proprio dovesse costruirsi una gerarchia tra tipologie di “formazioni”, la stessa avrebbe dovuto essere invertita, in virtù dell’art. 2, comma 1, lett.b, della legge n. 30/2003, che – nel dettare i principi e i criteri direttivi per l’attuazione della delega in materia di contratti a contenuto formativo – espressamente dispone la valorizzazione dell’attività formativa svolta in azienda.

La Corte decide sul conflitto con alcune sentenze “figlie” della nota sentenza n. 50/2005: l’argomentazione della Corte muove dal presupposto di fondo per cui non solo le regioni non hanno apportato correzioni, se non *in melius*, alle 120 ore previste dal decreto legislativo 276<sup>1130</sup>, ma addirittura sarebbero riuscite a cogliere, in fase attuativa, la minuziosa distinzione tra formazione da impartire all’interno delle aziende – da ricondurre all’ordinamento civile di competenza statale – e disciplina di quella esterna – in materia di formazione professionale di competenza regionale –, articolando a loro piacimento solo le maglie della seconda.

Preso atto dell’ideale crocevia tra competenze legislative in cui si trova la disciplina dell’apprendistato, la Corte afferma che la loro corretta composizione venga ottenuta con un uso virtuoso del principio di leale collaborazione: nel caso di specie il criterio di prevalenza della formazione extra-aziendale non altererebbe i rapporti tra formazione interna (la cui disciplina compete allo Stato) e formazione esterna (di competenza regionale), mantenendosi conforme al sistema delle competenze concorrenti e del concorso di competenze che si verifica in tema di apprendistato.

Uscito illeso dalle strettoie della giurisprudenza costituzionale il *principio di prevalenza*, applicato nelle regioni Marche, Puglia e Sardegna, pare così avere ricevuto il sigillo di garanzia del rispetto dei reciproci spazi regolativi. Resta da chiedersi come mai la Presidenza del Consiglio non abbia presentato ricorso anche nei confronti del Lazio, e possono ipotizzarsi due probabili ordini di ragioni: da un lato, è venuta meno l’opportunità politica di una simile azione essendo cambiata la compagine governativa, dall’altro, la speranza di attuare in Italia un “federalismo accentratore” pare essere stata temporaneamente respinta al mittente dalla Consulta, la quale, tuttavia, sotto il profilo concettuale rimane ancorata all’esigenza di ritagliare spazi regolativi ormai inevitabilmente sfumati<sup>1131</sup>. È condivisibile pertanto la posizione di chi, in questa giurisprudenza della Corte intravede il viatico per “...realizzare quel federalismo regionalista cooperativo e non competitivo o duale, (...) in grado di conciliare le dinamiche unitarie dell’azione statale (art. 5 della Cost.) e

<sup>1130</sup> L’interpretazione delle 120 ore come limite minimo di ore formativo suscettibile solo di aumento è confermato dalla Risposta ad istanza di interpello del 18 gennaio 2007, avanzata dalla regione Friuli Venezia Giulia, in <http://www.fmb.unimore.it/on-line/Home/IndiceA-Z/articolo3609.html>, ove si legge che il monte ore va inteso come limite minimo volto a tutelare la “primaria esigenza formativa da assicurare all’apprendista”, e fatta “salva la disciplina di dettaglio (di origine regionale o di natura pattizia), che può derogarvi solo *in melius*”. Peraltro, neanche in caso di lavoro part-time, in ossequio al principio di non discriminazione tra questo e il tempo pieno, il periodo di attività formativa può essere “riproporzionato in relazione al ridotto orario di lavoro”, come si evince dalla Risposta ad istanza di interpello del 13 dicembre 2006, avanzata da Confartigianato (Cuneo), in <http://www.fmb.unimore.it/on-line/Home/IndiceA-Z/articolo3609.html>. Infine, per il caso dei lavoratori che hanno già un bagaglio di conoscenze sufficiente cfr. *infra* nota 106.

<sup>1131</sup> Sul punto efficacemente così si esprimono CARUSO B. e ALAIMO A., *Il Conflitto tra Stato e Regioni...op.ult.cit.*: “Concettualmente il riferimento all’ordinamento civile come limite alla competenza regionale in materia di contratti formativi, richiama partizioni già incerte - la differenza tra diritto pubblico e diritto privato - ma oggi sicuramente inattuali; esso è un concetto opaco perché tende a oscurare l’ibridazione, nella regolazione, di moduli giuridici differenziati ma interconnessi, la cui simmetria con gli interessi regolati è, per altro, definitivamente saltata: sempre più il contratto è utilizzato per governare interessi pubblici (i patti locali), sempre più la legge e la regolazione amministrativa si indirizzano su interessi meramente privati o individualizzati”.

quelle autonomistiche delle regioni (artt. 114 e 117 terzo e quarto comma)”<sup>1132</sup>.

In posizione potenzialmente più estrema rispetto alle regioni ora analizzate e al confine con il successivo gruppo di regioni si colloca la Toscana, per la quale l'art. 51*bis*, comma 1, del RR n.22/2005 seccamente statuisce che “l'attività di formazione esterna è determinata in 120 ore annue”. La scelta è peculiare, non per il *quantum* di formazione che resta in linea con le altre regioni in 120 ore annue<sup>1133</sup>, quanto per il tipo e soprattutto le modalità di erogazione, dal momento che la stessa deve essere svolta interamente all'esterno dell'azienda presso le agenzie accreditate oppure, in modo del tutto singolare è previsto che siano le stesse imprese accreditate a spostarsi all'interno dell'azienda per la fase formativa (art. 51*ter*, comma 2)<sup>1134</sup>. Da ciò discendono due corollari: il primo riguarda i costi che il punto 3 della Dgr n. 427/2005 riconduce ovviamente e ragionevolmente a risorse regionali tali da poter garantire a tutti gli apprendisti la formazione esterna; il secondo riguarda la competenza residuale delle parti sociali alle quali sembra che “resti soltanto la possibilità di prevedere ore di formazione formale interna aggiuntive”<sup>1135</sup>. Le procedure di concertazione con i soggetti istituzionali e con i soggetti economici e sociali sono state al centro della recente pronuncia della Corte costituzionale n. 406/2006 e ritenute indispensabili per l'emanazione del regolamento toscano in tema di formazione esterna, ex artt. 48, 49 e 50 del d.lgs. n.276 del 2003.

#### 5.2.2. La seconda tipologia: il principio di fungibilità.

La seconda tipologia di interventi sul contenuto del contratto di apprendistato recepisce il dettato legislativo nazionale, promuovendo la interscambiabilità tra formazione interna ed esterna, affidata alla capacità di gestione della formazione delle forze imprenditoriali locali. Le due province autonome di Bolzano e Trento hanno esplicitato nei disposti normativi una sostanziale indifferenza tra le due opzioni, ma accedendo a scelte procedurali differenti: mentre la prima<sup>1136</sup> demanda alla concertazione con le parti sociali<sup>1137</sup> la definizione dei contorni della formazione formale, nell'ambito della predisposizione di programmi formativi connessi a specifiche attività professionali<sup>1138</sup> e coerentemente non statuisce nulla in tema di finanziamenti per la formazione; la seconda<sup>1139</sup> si limita ad affermare – rinviando la specificazione alla sede regolamentare – che la

<sup>1132</sup> Così CARUSO B. e ALAIMO A., *Il Conflitto tra Stato e Regioni...*op.ult.cit.

<sup>1133</sup> Riducibili per i soggetti scolasticamente più formati. Contra *infra* v. Risposta ad interpellato nota 106.

<sup>1134</sup> Il percorso formativo stabilito nel piano formativo individuale è stato molto attento a non abbassare gli standard già disegnati nella disciplina previgente e il modello prescelto pare incentrato sul ruolo dei servizi per l'impiego che possono supportare le imprese e gli apprendisti nella definizione del piano formativo individuale.

<sup>1135</sup> Così condivisibilmente ROCCELLA M., (2007), *La disciplina dell'apprendistato...*op.cit., p.194.

<sup>1136</sup> Art. 5, LP 20 marzo 2006, n. 2.

<sup>1137</sup> A proposito di coinvolgimento delle parti sociali, sarebbe interessante scoprire come mai la previsione di sblocco dell'*impasse* della Legge provinciale di Bolzano (art. 5, comma 3), che affida alla Giunta la possibilità di stabilire *ex se* gli ordinamenti formativi se entro dodici mesi non riesce a raggiungere un accordo con parti sociali, non sia stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio e poi censurata dalla Corte Costituzionale, così come è avvenuto per la disposizione analoga della legge pugliese.

<sup>1138</sup> Resta un mistero anche un altro immediato motivo di ricorso che avrebbe potuto presentare il governo alla Corte costituzionale in merito alla durata del contratto di apprendistato professionalizzante prevista dalla legge di Bolzano. Infatti, lo stesso art. 5 di cui alla nota precedente, al comma 8, prevede una durata minima e massima contrattuale, rispettivamente di 18 e 36 mesi, diversamente dai 2 e 6 anni imposti dal decreto 276. Per altri elementi di difformità di questa legge rispetto alla normativa definita dal legislatore nazionale v. TIRABOSCHI P., (2007), *Apprendistato professionalizzante...*op.cit., p.1721.

<sup>1139</sup> Art. 6, comma 1, LP 10 ottobre 2006, n. 6.

formazione può svolgersi anche all'interno dell'impresa, concedendo dei contributi "destinati" in considerazione dei maggiori oneri che ricadono sui datori di lavoro per la realizzazione delle attività formative.

Assimilabile alle due province appare il tenore della legge delle regioni Umbria e Basilicata, quest'ultima (LR n. 28/2006) all'art. 6 stabilisce la piena fungibilità tra formazione esterna ed interna, con il solo limite della coerenza rispetto a quanto determinato in sede di concertazione tra regione e parti sociali e nel rispetto del consueto monte ore annuo. In continuità con la quasi totalità delle regioni analizzate è prevista la copertura finanziaria, tramite interventi pubblici o privati, per le attività di formazione formale esterna.

Il modello friulano è misto, perché ritaglia per la formazione esterna un pacchetto di ore predefinito. In questa regione il Regolamento Regionale approvato con DPREG n. 415/2005 delinea in modo circostanziato le quote e le modalità delle consuete 120 ore<sup>1140</sup> di formazione formale: la quota relativa alle competenze di base e trasversali deve essere pari ad almeno 44 ore da erogarsi in via esclusiva tramite agenzie formative accreditate ed è finanziata da risorse pubbliche integrate da cofinanziamenti privati (art. 12 RR), mentre per le competenze tecnico professionali è stata affermata una piena alternanza tra formazione esterna o interna all'impresa, nel caso in cui questa abbia capacità formativa<sup>1141</sup>.

### 5.2.3. La terza tipologia: "lavori in corso".

Il terzo e *ultimo gruppo*, di carattere residuale, è composto dalle regioni che non hanno privilegiato alcun modello formativo, limitandosi ad una previsione in bianco – che probabilmente sarà specificata da provvedimenti successivi (caso delle regioni Lombardia e Sicilia) –, oppure operando un rinvio aperto in favore dei contratti collettivi, come nel modello emiliano e del disegno di legge campano, rivitalizzando ancora una volta il potere integrativo/sostitutivo delle parti sociali.

## 6. Tra opportunità e derive federaliste: apprendistato nazionale o regionale?

Il cuore della disciplina dell'apprendistato nelle sue modalità di attuazione rievoca una questione centrale nella fase corrente del diritto del lavoro, ovvero quanto e come gli attori istituzionali siano riusciti ad adattarsi al nuovo sistema delle fonti ispirato al principio di sussidiarietà, con riguardo al tema specifico del contratto di apprendistato. Il punto di partenza della analisi che precede è stato la presa d'atto di un processo di differenziazione del diritto del lavoro, innescato dal nuovo assetto regionalistico del sistema delle fonti. Il contratto di apprendistato, e la differenza regolativa che lo caratterizza, costituisce un campo di sperimentazione elettivo di questa

<sup>1140</sup> Elevabili dalla contrattazione collettiva, la quale in ogni caso è chiamata ad indicare l'articolazione della formazione (esterna o interna). Per la verità, nel caso del Friuli merita di essere presa in considerazione la Risposta ad istanza di interpello del 18 gennaio 2007, cit., dove si afferma che nel caso di soggetti che già possiedono crediti formativi individuali non possa essere comunque legittima la riduzione delle ore di formazione (come era previsto dal legislatore del 1997), ma anzi è auspicabile che l'offerta formativa sia modulata secondo un bilancio di competenze, che dia più spazio all'acquisizione di conoscenze specialistiche delle quali il soggetto sia carente rispetto a quelle in cui, invece, mostri un bagaglio sufficiente.

<sup>1141</sup> Nel caso in cui la regione accerti per due volte l'assenza dei requisiti per il riconoscimento della capacità formativa, questo viene sospeso per un periodo di due anni, con la conseguente perdita della facoltà di erogare la formazione formale all'interno dell'azienda.

fase, in ragione del fatto che su tale istituto concorrono competenze diverse e tutte legittimate dall'attuale sistema delle fonti.

Il nuovo orizzonte multilivello che si delinea, se per un verso potrebbe prestare il fianco alle critiche tradizionali che vi ravvisano una rottura dell'unitarietà del sistema delle fonti, con la conseguente prevalenza del criterio di competenza su quello di gerarchia, per altro verso è l'unico che consente all'ordinamento "di adeguarsi alle esigenze tipiche e diversificate proprie di ciascuno dei settori di volta in volta coinvolti"<sup>1142</sup>.

E proprio il campo della formazione si presta particolarmente ad essere regolato tramite "l'adozione di atti a contenuto direttivo, piuttosto che immediatamente normativo e prescrittivo"<sup>1143</sup>, presentandosi "come un vero e proprio sub-sistema autonomo di regolazione, in cui i moduli di regolazione pubblici, privati-collettivi e parapubblici si confondono e si ibridano dando luogo ad un modello nuovo: il diritto della regolazione"<sup>1144</sup>. In questo senso la moltitudine di norme e discipline regionali, lungi dal dovere essere considerata conseguenza negativa di un labirinto regolativo, una sorta di lacciolo da rimuovere<sup>1145</sup>, può invece essere considerata un tentativo di attuazione di percorsi formativi di qualità adattabili al territorio e alla specialità del rapporto.

Il policentrismo normativo e istituzionale attuato grazie a tecniche di produzione legislativa, che pongono al centro dell'arena deliberativa il rapporto di cooperazione virtuosa tra le istituzioni territoriali e le organizzazioni sindacali, regionalmente più rappresentative, accentua certo i connotati di elasticità del diritto del lavoro, che appaiono in tutta la loro pienezza in una fattispecie a formazione complessa come l'apprendistato. Sia il livello della regolazione regionale, sia il livello della regolazione sovranazionale costituiscono così *input* convergenti per sostituire, tendenzialmente, ai tradizionali e statici criteri di unificazione e coordinamento delle fonti, basati "più sulla geometria degli atti che sull'algebra dei processi normativi"<sup>1146</sup>, una cooperazione istituzionale funzionalizzata per obiettivi.

Come a suo tempo aveva già intuito Massimo D'Antona, la regolazione multilivello dell'apprendistato conferma che "la differenziazione in sistemi paralleli o interferenti non consente (...) interpretazioni logiciste e strettamente inferenziali: il rapporto di derivazione gerarchica dalla norma

<sup>1142</sup> PIZZETTI F., (2004), *La tutela dei diritti nei livelli substatuali*, in BILANCIA P. e DE MARCO E., *La tutela multilivello dei diritti*, Milano, Giuffrè, p.201.

<sup>1143</sup> PIZZETTI F., (2004), *La tutela...*, op.ult.cit., p.203.

<sup>1144</sup> CARUSO B., (2007), *Occupabilità, formazione e "capability"*, op.cit., p.98.

<sup>1145</sup> Così si esprime TIRABOSCHI M., (2007), *Il peso della regolazione...*op.cit., p.2, in cui si cita il nuovo apprendistato come fattispecie irrigidita "da una moltitudine di norme regionali invasive che impongono, a ogni piè sospinto, adempimenti burocratici e oneri procedurali a scapito della effettiva costruzione di percorsi formativi di qualità". Se è vero che in alcune regioni gli "adempimenti burocratici e oneri procedurali" hanno forse reso difficoltosa l'entrata a regime dell'istituto, è altrettanto vero che a monte la causa più rilevante dei rallentamenti (che peraltro sono circoscritti ad un numero limitato di autonomie regionali) è probabilmente da riscontrare nella mancanza di volontà politica ad intervenire con decisione in una materia oggetto certo di concertazione ma in cui il loro impulso regolativo è previsto come decisivo. Una carenza di intervento, dunque, più che un difetto della qualità dello stesso.

<sup>1146</sup> CARUSO B., (2004), *Diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà*, in *ADL*, 3, p.807. A cui si rinvia per uno studio minuzioso e attento ai rapporti del sistema di fonti comunitario, nazionale e regionale.

più generale a quella più particolare non esaurisce le possibili connessioni tra norme dell'ordinamento plurisistemico"<sup>1147</sup>, che necessita l'uso di argomentazioni più sofisticate.

Il modello di regolazione a rete<sup>1148</sup> – che è quello che sembra delinarsi in materia di apprendistato – emerge dall'indagine sotto due punti di vista differenti ma combinati: dal punto di vista procedurale, si traduce in una pluralità di fonti interconnesse e accomunate dall'oggetto e dallo scopo della regolazione; dal punto di vista sostanziale, costituisce il tramite per avvicinare la fonte al territorio consentendo una maggiore sintonia tra norma stabilita e finalità perseguite.

Il primo profilo, quello procedurale rileva anche come inveramento del principio di sussidiarietà sia di tipo verticale, la cui naturale funzione è di creare un coordinamento armonico tra fori regolativi situati a quote differenti nella piramide istituzionale; sia di tipo orizzontale, nella misura in cui il protagonismo delle formazioni sociali appare centrale per la realizzazione dei traguardi auspicati. Entrambi, operanti in sinergia, producono come effetto "certificato"<sup>1149</sup> la messa in crisi del sistema di fonti tradizionale e dei principi ordinatori ad esso collegati.

Il secondo profilo, quello sostanziale, mette in luce i primi embrioni di politiche programmate di sviluppo territoriale attente al sostrato economico e sociale di riferimento: basti pensare alle scelte operate in relazione alla tipologia di formazione accolta dai modelli regionali, che rispecchiano indirettamente le efficienze o inefficienze delle imprese nel campo della formazione, o ancora ai costi correlati che in generale riflettono la differenziazione delle economie locali<sup>1150</sup>. La varietà dei modelli porta come corollario la crisi del principio di eguaglianza formale<sup>1151</sup>. Il pianeta formazione apre alla sfida delle differenze, che chiedono, anche, nel diritto del lavoro di essere ammesse e rispettate, anziché tacitate in nome di un interesse generale selezionato chissà dove e perché<sup>1152</sup>.

Il grado di efficacia del sistema di competenze e dei suoi prodotti normativi andrà misurato nel tempo, ma pare per il momento depotenziata la visione accentratrice e uniformante di un diritto del lavoro monolitico. Il diritto del lavoro sembra ormai doversi declinare al plurale, non solo per la sua attitudine eterodossa nell'impiego di strumentazioni giuridiche e di schemi teorici poliedrici, ma anche per il suo carattere di frontiera aperta a disciplinare i rapporti di lavoro attraverso

<sup>1147</sup> Indimenticabili e attualissime, tanto da essere premonitrici, le pagine di D'ANTONA M., (1990), *L'anomalia post-positivista del diritto del lavoro e la questione del metodo*, in RCDP, ora Id., in CARUSO B. e SCIARRA S., (2000), *Opere*, v. I, p.60.

<sup>1148</sup> D'ANTONA M., (1990), *L'anomalia post-positivista...*op.ult.cit.; CARUSO B., (2007), *Occupabilità, formazione e "capability"...*op.cit., p.98, NAPOLI M., (2002), *Le fonti del diritto del lavoro...*op.cit., p.493.

<sup>1149</sup> Una conferma in questa direzione si può trarre dagli ampi studi della più accreditata dottrina giuslavorista (D'Antona, Napoli e Caruso) oltre che dalla ricerca condotta.

<sup>1150</sup> ZOPPOLI L., (2007), *Apprendistato e multilevel regulation...*op.cit., intravede "una dicotomia Nord/Sud, espressione di due diverse filosofie, chiaramente frutto di diversità strutturali, avendo l'uno un'economia basata su imprese private più forti e autonome e l'altra un'economia che ancora gravita intorno alla spesa pubblica".

<sup>1151</sup> Per smentire l'assunto in base al quale la regolazione competitiva, scaturente dal modello federalista, produce automaticamente corse al ribasso si rinvia alle efficaci argomentazioni di CARUSO B., (2004), *Diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà...*op.cit., spec. p.840ss. Il valore aggiunto che discende dall'esercizio delle competenze multilivello è una ricchezza che non può e non deve essere trascurata in nome di una uniformità normativa pregiudiziale.

<sup>1152</sup> D'ANTONA M., (1991), *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in GDLRI, 2, p.463, ora Id., in CARUSO B. e SCIARRA S., (2000), *Opere*, v. I, p.152, che però la ricollega all'esigenza di forme di rappresentanza sindacale attente più al singolo lavoratore che al lavoratore astratto e massificato.

più paradigmi giuridici. Un metodo d'indagine articolato, una strada da battere rappresentata dal recupero di modelli regolativi e tagli ermeneutici applicati al fenomeno formativo, come esempio dal quale cogliere la nuova dimensione plurale del diritto del lavoro. Il giurista, dunque, considerando la funzione effettivamente assolta dall'istituto giuridico nella realtà di un luogo e di un'epoca determinata, "sarà così condotto fuori da quella considerazione formale e strutturale che è tipica della scienza giuridica", per entrare nel campo sperimentale della teoria delle fonti, dove "questa escursione non gli sarà inutile per un migliore apprezzamento della realtà sociale anche dal punto di vista giuridico"<sup>1153</sup>.

## 7. Bibliografia.

- AA.VV., (2002), *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè.
- ALBI P., (2005), *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neo-regionalismo*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2005, 3, pt.II.
- ALESSI C., (2004), *Professionalità e contratto di lavoro*, Milano, Giuffrè.
- ASCARELLI T., (1952), *Funzioni economiche e istituti giuridici nella tecnica dell'interpretazione*, in *Studi di diritto comparato in tema di interpretazione*, Milano, Giuffrè.
- BRUNELLO G., TOPO A., (2005), *Il nuovo apprendistato professionalizzante: dalla formazione apparente alla formazione effettiva*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1, pt.I.
- CAFAGGI F., (2001), *Crisi della statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, in *Politica del Diritto*, 4.
- CARUSO B., (2004), *Diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 3.
- CARUSO B., (2007), *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 1.
- CARUSO B. e ALAIMO A., (2007), *Il Conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte Costituzionale: la recente giurisprudenza tra continuità e innovazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3.
- COMANDÈ D., (2006), *Una lettura sistematica dei contratti formativi dopo il d. lgs. 276/03*, in *Formazione e politiche per l'occupazione*, Dossier a cura di C.S.D.L.E. Massimo D'Antona, [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier.htm](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier.htm).
- D'AGOSTINO S., (2007), *Il rebus dell'apprendistato professionalizzante*, in *Bollettino Adapt*, 11 ottobre 2007, n. 30.
- D'ANTONA M., (1990), *Diritto sindacale in trasformazione*, in D'ANTONA M. (a cura di), *Lecture di diritto sindacale*, Napoli, Jovene.
- D'ANTONA M., (1990), *L'anomalia post-positivista del diritto del lavoro e la questione del metodo*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, ora *Id.*, in CARUSO B. e SCIARRA S., (2000), *Opere*, v. I.

<sup>1153</sup> ASCARELLI T., (1952), *Funzioni economiche e istituti giuridici nella tecnica dell'interpretazione*, in *Id.*, *Studi di diritto comparato in tema di interpretazione*, Milano, Giuffrè, p.55.

- D'ANTONA M., (1991), *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in *GDLRI*, 2, ora ID., in CARUSO B. e SCIARRA S., (2000), *Opere*, v. I.
- DELFINO M., (2007), *Rapporti di lavoro, finalità formative e legislazione regionale*, in *Lavoro e Diritto*, 3.
- DE LUCA TAMAJO R., RUSCIANO M., ZOPPOLI L., (a cura di), (2004), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, ESI.
- DE LUCA TAMAJO R., (2006), *Giurisprudenza costituzionale e diritto del rapporto di lavoro*, in AA. Vv., *Lavoro. La giurisprudenza costituzionale*, Vol. IX. Saggi, CNEL - Corte Costituzionale - Alto Patronato del Presidente della Repubblica (a cura di), Roma.
- D'ONGHIA M., (2006), *I contratti a contenuto formativo: apprendistato e contratto d'inserimento*, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla Legge 30/2003*, Bari, Cacucci.
- FILÌ V., (2005), *La "Riforma Biagi" corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 5.
- GALANTINO L., (2005), *Le politiche formative e la qualità del lavoro*, in SERRA C. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro: deregolazione o riregolazione*, Milano, Giuffrè.
- GARILLI A., (2005), *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, 3, pt.II.
- GAROFALO D., (2001), *Il sistema integrato di formazione professionale (nozioni-competenze-finanziamento-obiettivi)*, Bari, Cacucci.
- GAROFALO D., (2004), *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, Bari, Cacucci.
- GAROFALO D., (2005), *L'apprendistato tra sussidiarietà verticale e orizzontale*, in *ADAPT working paper*, n.14/2005.
- GAROFALO M.G., (2003), *La legge delega sul mercato del lavoro: prime osservazioni*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, 2, pt.I.
- GUARRIELLO F., (2004), *I contratti formativi (apprendistato e contratto collettivo)*, in BORTONE R., DAMIANO C., GOTTARDI D., (a cura di), *Lavori e precarietà. Il rovescio del lavoro*, Roma, Editori Riuniti.
- LOY G., (1988), *Formazione e rapporto di lavoro*, Milano, Franco Angeli.
- LOY G., (2005), *I nuovi apprendistati*, in MAGNANI M., VARESI P.A. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai Decreti Legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, Torino.
- MALFATTI E., (2006), *"La Corte costituzionale al cospetto delle deleghe in materia di lavoro: quando la decisione (e la relativa massimazione) diventa difficile (Note a Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50)"*, in *FI*, 2, pt.I.
- MORANDI B., (1978), *La merce che discute*, Roma, Feltrinelli Economica.
- NAPOLI M., (2002), *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in AA.Vv., (2002), *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè.

- NOVELLA M., VALLAURI M.L., (2005), *Apprendistato professionalizzante: alcune questioni aperte*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 46.
- ORLANDINI G., (2004), *Contratti formativi e competenze normative delle regioni*, in DE LUCA TAMAJO R., RUSCIANO M., ZOPPOLI L., (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, ESI.
- PIZZETTI F., (2004), *La tutela dei diritti nei livelli substatuali*, in BILANCIA P. e DE MARCO E., *La tutela multilivello dei diritti*, Milano, Giuffrè.
- RANIERI A., FOA V., (2000), *Il tempo del sapere. Domande e risposte sul lavoro che cambia*, Torino, Einaudi.
- ROCCELLA M., (2006), *Le fonti e l'interpretazione del diritto del lavoro: l'incidenza del diritto comunitario*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2006, 1.
- ROCCELLA M., (2007), *La disciplina dell'apprendistato professionalizzante nella legislazione regionale*, in *Lavoro e Diritto*, 1.
- RUGGERI A., (2006), *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V ("modello" ed esperienza a confronto)*, in *Le Istituzioni del federalismo - Regione e governo locale*, 5.
- RUSCIANO M., (2004), *Riflessioni sui contratti di apprendistato e di inserimento nel decreto legislativo 276 del 2003*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2.
- RUSCIANO M., (2006), *Il "sistema" della formazione: scuola, università e impresa*, in REGGIANI GELMINI P., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Milano, Giuffrè.
- SCAGLIARINI S., (2005), *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma dalla Consulta*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1.
- SCAGLIARINI S., (2006), *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1.
- TIRABOSCHI M., *Il peso della regolazione*, in *Bollettino Adapt*, 2 ottobre 2007, n.32, (ID., in *Il sole 24 ore*, 2 ottobre 2007).
- TIRABOSCHI P., (2007), *Apprendistato professionalizzante: discipline regionale*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 27.
- TOSI P. e LUNARDON F., (2004), *Introduzione al diritto del lavoro. L'ordinamento italiano*, Laterza, Roma-Bari.
- TROISI A., (2007), *La potestà regionale in materia di lavoro*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, 3.
- VARESI P.A., (1976), *Il diritto allo studio nella contrattazione collettiva e nella legislazione*, in ID. (a cura di), *I diritti dei lavoratori*, vol.II, Milano, Mazzotta.
- ZOPPOLI L., (2006), *Stato, Regioni e parti sociali nella regolazione dell'apprendistato: i recenti sviluppi (o viluppi?)*, in *Diritti Lavori Mercati*, 1.
- ZOPPOLI L., (2007), *Apprendistato e multilevel regulation*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1.

ZOPPOLI L. (a cura di), (2007), *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preparatori*, Arlav – Agenzia della Campania per il Lavoro.