

Apprendistato: Cassa Integrazione in deroga e obblighi formativi

di Sandra D'Agostino

I trattamenti in deroga per gli apprendisti sospesi

Il d.l. n. 185/2008, art.19, comma 1, lett. c, convertito nella l. n. 2/2009, ha introdotto in via sperimentale per il triennio 2009-2011 la possibilità che gli apprendisti siano beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente, sia nel caso di sospensione dell'attività lavorativa che di licenziamento.

In particolare nel caso di sospensione per crisi aziendale o occupazionale la norma citata attribuisce agli apprendisti un trattamento pari all'*indennità di disoccupazione ordinaria*, corrispondente al 60% della retribuzione lorda media degli ultimi 3 mesi, per la durata massima di 90 giornate nell'intero periodo di vigenza del contratto di apprendistato. Per accedere al trattamento è necessario che gli apprendisti risultino occupati al 29 novembre 2008 – data di emanazione del d.l. n. 185/2008 – ed abbiano, all'atto della sospensione, un'anzianità aziendale di almeno 3 mesi effettivi. Inoltre, il trattamento è concesso subordinatamente ad un intervento integrativo a carico degli enti bilaterali, pari almeno alla misura del 20% dell'indennità spettante (e non della retribuzione lorda totale).

La norma è stata successivamente rivista e ampliata con l. n. 33/2009, art. 7-ter, comma 9, che ha stabilito che per il periodo 2009-2010 è comunque garantito agli apprendisti beneficiari dell'indennità di disoccupazione ordinaria un trattamento equivalente alla Cassa Integrazione in deroga, ovvero pari all'80% della retribuzione di riferimento, ponendo a carico dell'Inps la quota mancante. Inoltre, esaurito il periodo di spettanza dell'indennità di disoccupazione in deroga (90 giorni), l'apprendista può accedere agli ammortizzatori in deroga tradizionalmente intesi *ex art. 19, comma 8, del d.l. n. 185/2008*. In particolare, il trattamento in deroga spetterà per il periodo massimo previsto da un apposito decreto di concessione, secondo gli accordi e i requisiti definiti a livello regionale.

Nell'ipotesi in cui manchi l'intervento integrativo degli enti bilaterali, in via transitoria, per il biennio 2009-2010, il primo periodo di tutela si considera esaurito ed i lavoratori accedono direttamente ai trattamenti in deroga alla normativa vigente.

In sintesi, se è attivo l'intervento integrativo degli enti bilaterali, gli apprendisti sospesi accedono prima alla disoccupazione in deroga per un massimo di 90 giorni e poi alla Cassa Integrazione in deroga; qualora invece l'intervento integrativo degli enti bilaterali non sia attivo, gli apprendisti sospesi accedono direttamente alla Cassa in deroga secondo gli accordi intercorsi a livello territoriale.

Gli obblighi formativi degli apprendisti, anche in caso di sospensione dell'attività lavorativa

Gli apprendisti hanno l'obbligo di partecipare ad iniziative di formazione formale organizzate dal datore di lavoro e/o erogate dalle Regioni nel quadro delle regolamentazioni specifiche, obbligo che discende direttamente dalla natura formativa del contratto di apprendistato. Mentre le attività

organizzate direttamente dai datori di lavoro sono per loro natura “sensibili” alle situazioni eventuali di crisi, nel senso che le imprese adeguano l’erogazione della formazione alle condizioni e alle disponibilità dell’organizzazione produttiva, nel caso delle attività organizzate dalle Regioni si rilevano alcune criticità per la partecipazione degli apprendisti eventualmente sospesi. Infatti, gli interventi formativi gestiti dalle Regioni, attraverso il ricorso ad enti di formazione accreditati, che consentono di assolvere in tutto o in parte gli obblighi di formazione formale per gli apprendisti, “soffrono” di una minore flessibilità; ad esempio, la “calendarizzazione” degli interventi deve tenere conto delle esigenze dell’intero gruppo in formazione, delle disponibilità di formatori e strutture, dei vincoli posti dalle amministrazioni in termini di avvio e conclusione delle attività. In particolare, si rileva una criticità nel caso di apprendisti già inseriti in percorsi di formazione, che vengono poi interessati da provvedimenti di sospensione per crisi aziendale o occupazionale. Ci si chiede se la loro partecipazione all’attività formativa formale debba parimenti essere sospesa o meno, e quindi in sostanza come conciliare l’esigibilità del diritto ad usufruire di ammortizzatori in deroga finalmente riconosciuto anche agli apprendisti con l’assolvimento degli obblighi formativi connessi alla natura del contratto.

Va detto che la quota media di apprendisti che partecipano alle attività formative pubbliche è pari a meno del 20% su base nazionale (cfr. Isfol, *Apprendistato: un sistema plurale. X Rapporto di Monitoraggio*), che il dato nazionale cela disparità enormi fra i territori, per cui al Sud la percentuale degli apprendisti inseriti in percorsi di formazione esterna è inferiore al 5%, che normalmente tali attività formative sono erogate solo per una annualità e talora hanno una durata di poche decine di ore (40 ore circa per le sole attività per lo sviluppo di competenze di base e trasversali e un massimo di 120 ore). In sostanza, la formazione erogata dalle Regioni interessa solo una quota non maggioritaria degli apprendisti e con interventi generalmente brevi.

Allo stesso modo va precisato che, mentre in fase di composizione dei gruppi la formazione degli apprendisti sospesi può essere rinviata senza ulteriori conseguenze, l’interruzione della partecipazione di un apprendista a interventi formativi organizzati dalle Regioni/Province pone il problema del riconoscimento della spesa per gli enti erogatori. Infatti, l’attività dei centri di formazione accreditati è normalmente “finanziata” sulla base del criterio ore/allievo, laddove solo le ore di partecipazione effettiva concorrono al conteggio delle ore erogate e quindi alla determinazione dei finanziamenti riconosciuti. D’altro canto la normativa prescrive che la formazione per gli apprendisti sia erogata esclusivamente in orario di lavoro.

Va inoltre ricordato che la sospensione può assumere le forme più diverse, nell’ambito dei massimali previsti per la concessione dell’indennità ordinaria di disoccupazione per sospensione (90 giorni) o per i trattamenti in deroga (da un minimo di 4 mesi a 12, salvo rinnovi, secondo le previsioni degli accordi regionali). E spesso le imprese richiedono prudenzialmente un certo numero di giornate di sospensione, salvo poi modificare tale volume nella fase attuativa o interrompere la sospensione subordinatamente al verificarsi di condizioni di ripresa dell’attività lavorativa. Ciò determina l’impossibilità di definire a priori con precisione i termini della sospensione.

Infine, è noto che per usufruire degli ammortizzatori in deroga i beneficiari devono partecipare ad un intervento di politica attiva organizzato dalle Regioni, obbligo diventato molto stringente per via del ricorso al Fondo sociale europeo per contribuire al sostegno delle politiche passive, sulla base dell’accordo Stato-Regioni del febbraio 2009. Pertanto, nel caso si consideri che per gli apprendisti l’obbligo di partecipare agli interventi di formazione esterna pubblica permanga anche in caso di sospensione dell’attività lavorativa, gli stessi potrebbero potenzialmente trovarsi nella condizione di “sommare” i due obblighi formativi, ovvero di dover partecipare contemporaneamente a due attività formative di natura obbligatoria.

Le criticità e le risposte a livello regionale, gli orientamenti nazionali

La questione su come conciliare gli obblighi formativi degli apprendisti con la possibilità di usufruire di trattamenti in deroga in virtù della sospensione dell'attività lavorativa è stata posta più volte alle Regioni, generalmente nel momento in cui veniva attivata l'offerta di politiche attive da erogarsi in integrazione ai trattamenti passivi. L'analisi della documentazione rinvenuta sulla rete, nei siti delle amministrazioni territoriali, ha consentito di reperire atti da cui risulta che nello scorso anno 2009 la questione è stata oggetto di due risposte formali, non propriamente concordanti:

- la Direzione regionale del lavoro di Venezia ha risposto alla Regione Veneto con lettera del 17 giugno 2009 (prot. n. 8618), sottolineando che l'obbligo di impartire la formazione, posto dal legislatore in capo al datore di lavoro nel caso di assunzione di un apprendista, permane anche nel caso di sospensione; parimenti permane l'obbligo di far partecipare l'apprendista alla formazione esterna;
- la Regione Friuli Venezia Giulia, Direzione Lavoro, università, ricerca, ha invece risposto al raggruppamento di centri di formazione che organizza gli interventi per l'apprendistato sul territorio (lettera del 13 ottobre 2009, prot. n. 11225) distinguendo fra sospensione breve ovvero di durata inferiore al mese, in cui gli obblighi formativi permarrebbero in capo al datore di lavoro, e sospensione di entità maggiore, in cui anche la formazione "ordinaria" per gli apprendisti dovrebbe essere parimenti sospesa.

L'orientamento seguito dalla Regione Friuli Venezia Giulia rimanda alla risposta ad interpello del Ministero del lavoro n. 17 del 11 luglio 2007. Nel caso di specie l'Associazione delle piccole e medie imprese di Bologna chiedeva come comportarsi nei casi di malattia breve – come evento singolo o come sommatoria di una pluralità di brevi periodi – rispetto alla possibilità/necessità di proroga del contratto di apprendistato. L'amministrazione rispondeva introducendo una distinzione basata sulla durata dell'interruzione, inferiore o superiore al mese. Tale distinzione trova fondamento – recita l'interpello – nella prassi amministrativa, ed in particolare nella nota del Ministero del lavoro del 24 dicembre 1981 e nella circolare n. 196 del 4 marzo 1959, che prevedono fra le cause giustificative della proroga del contratto di apprendistato i casi di malattia e di sospensione dal lavoro. Nello specifico, le interruzioni del rapporto inferiori al mese sarebbero «ininfluenti rispetto al computo dell'apprendistato, perché di fatto irrilevanti rispetto al pregiudizio dell'addestramento».

Anche l'orientamento giurisprudenziale (cfr. Cass. 12 maggio 2000, n. 6134) ritiene che la proroga contrattuale non operi per un periodo di tempo non inferiore a quello ritenuto congruo dalla contrattazione collettiva per l'apprendimento dell'allievo.

Con evidente similitudine dovrebbe derivarsi che, nel caso in cui la sospensione del rapporto di lavoro duri fino ad un mese, rimarrebbero assolutamente in capo all'impresa gli obblighi formativi e quindi l'apprendista dovrebbe proseguire comunque l'attività di formazione prevista. Si aggiunga che ai fini del conteggio della durata della sospensione dovrebbero essere conteggiate le singole ore/giornate di sospensione godute effettivamente dall'apprendista, piuttosto che quelle autorizzate, visto lo scarto che generalmente si riscontra tra i due valori.

Nei casi invece di durata della sospensione uguale o più lunga del mese, gli obblighi ordinari della formazione verrebbero sospesi. Inoltre si dovrebbe valutare se, nell'ambito della durata complessiva del contratto, la sospensione non sia tale da pregiudicare la possibilità di raggiungere gli obiettivi formativi previsti e, se del caso, operare una proroga del contratto stesso.

Considerazioni per l'elaborazione di un orientamento nazionale

Gli atti citati nella risposta ad interpello n. 17/2007 del Ministero del lavoro – la circolare del Ministero stesso e la sentenza della Corte di Cassazione – sono tutti definiti in un contesto normativo diverso da quello attuale dell'apprendistato, in particolare rispetto alla durata massima

del contratto: mentre la l. n. 196/1997 faceva riferimento ad un apprendistato normalmente della durata massima di 4 anni, l'attuale apprendistato professionalizzante può avere durata fino a 6 anni. Ed è evidente che la durata del contratto di apprendistato è un elemento strategico rispetto al quale valutare la "brevità" o meno della sospensione prevista e la possibilità che, nonostante la sospensione, sia comunque possibile conseguire gli obiettivi formativi previsti.

In generale, l'estensione dei trattamenti in deroga ad una amplissima quota di lavoratori operata a partire dal d.l. n. 185/2008 ha rafforzato una linea politica inaugurata già da qualche anno che colloca, in un quadro di riferimento nazionale, in capo alle Regioni la determinazione di alcuni aspetti relativi alle politiche passive, mentre è lo stesso disegno costituzionale a riconoscere la potestà esclusiva delle stesse amministrazioni in tema di politiche attive. Inoltre, le Regioni organizzano tanto le politiche attive per i beneficiari di trattamenti in deroga, quanto le attività di formazione esterna per apprendisti e sono pertanto in grado di valutare meglio le eventuali criticità della potenziale sovrapposizione dei due obblighi formativi.

Si consideri, tra l'altro, che in alcune Regioni la formazione per gli apprendisti rimane a carico dell'impresa, che la durata della formazione esterna resa disponibile dalle Regioni pure è varia (talvolta riguarda solo una quota delle 120 ore), che le modalità di organizzazione del sistema sono più o meno flessibili (modelli basati sul "corso" vs modelli imperniati su cataloghi, con moduli anche di 8-16 ore), consentendo di gestire in maniera differenziata l'eventuale sospensione dei percorsi degli apprendisti: sono tutti elementi che rendono ardua la determinazione di una soluzione unica a livello nazionale, che risulti anche adeguata ed efficace nei diversi contesti territoriali. Pertanto, l'individuazione di soluzioni alla questione illustrata potrebbe essere rinviata alle singole amministrazioni, sulla base di un comune principio guida a livello nazionale. Ad esempio, a livello nazionale si potrebbe richiamare una distinzione in relazione alla durata specifica della sospensione, lasciando poi alle Regioni, d'intesa con le parti sociali, l'individuazione specifica della durata "breve" di tale sospensione.

A sostegno di questa proposta va segnalato che in generale la partecipazione dei lavoratori sospesi alle politiche attive collegate agli ammortizzatori sociali in deroga è fonte di problematicità che stanno costringendo le Regioni – con diverse velocità ed efficacia – a modificare procedure e modelli di costruzione dell'offerta formativa. Infatti, le modalità di fruizione della sospensione – ovvero spesso a tempo parziale, con riduzione dell'orario di tipo verticale o orizzontale, e comunque verificabile solo a posteriori, nella "rendicontazione" di fine-mese – fanno fatica a conciliarsi con interventi formativi che richiedono un intervallo di tempo congruo per consentire che almeno una data competenza sia acquisita. Si aggiunga che le procedure per l'inserimento degli utenti nelle attività formative e tanto più l'organizzazione di interventi *ad hoc* in funzione dei bisogni dei singoli utenti o dell'impresa in crisi generalmente determinano un ulteriore allungamento dei tempi.

È per queste ragioni che, nonostante gli sforzi intrapresi per modificare e rendere flessibili i sistemi formativi territoriali, in molti casi le linee guida emanate a livello regionale per l'attuazione delle politiche attive rivolte ai percettori di trattamenti in deroga individuano una soglia minima di durata della sospensione, al di sotto della quale al più vengono erogati servizi al lavoro di poche ore (interventi di orientamento, *counselling*, ecc.). La soglia minima di coinvolgimento dei lavoratori sospesi in politiche attive è individuata in maniera alquanto differenziata dalle singole Regioni, anche in considerazione dei tempi reali di "risposta" del sistema formativo territoriale alla domanda posta dai lavoratori sospesi delle aziende in crisi.

Sono solo quei lavoratori la cui sospensione ha durata superiore alla soglia minima che vengono chiamati a partecipare ad interventi di formazione. E lo stesso vale anche per gli apprendisti: qualora la sospensione abbia una durata inferiore alla soglia minima verrebbero in ogni caso coinvolti al più nelle sole attività di formazione obbligatoria. Pertanto tale soglia potrebbe costituire uno degli elementi da considerare al fine della valutazione della durata breve o meno della sospensione.