

Apprendistato e tirocini: il ruolo dell'alternanza
Serena Facello

PARTE PRIMA – APPRENDISTATO

**CAPITOLO 1 - Il contratto di apprendistato in Italia:
dalle origini alla riforma Fornero**

1. Breve storia dell'apprendistato: dalla legge n. 25/1955 al Pacchetto Treu.....	7
2. Dalla riforma Biagi al Testo Unico.....	12
3. L'approvazione del Testo Unico e la riforma Fornero.....	21

CAPITOLO 2 – La disciplina dell'apprendistato

1. Definizione e disciplina generale.....	25
2. Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale.....	34
3. Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere.....	35
4. Apprendistato di alta formazione e ricerca.....	37
5. Gli standard formativi e professionali.....	38

PARTE SECONDA – TIROCINI

CAPITOLO 1 – La regolamentazione dei tirocini in Italia

1. Il Pacchetto Treu: “un” nuovo tirocinio e l'abrogazione della precedente normativa.....	45
2. La riforma Biagi e le rilevanti conseguenze dell'abrogazione dei tirocini estivi.....	52

3. L'abuso di stage e le ricette per contrastarlo.....	56
1. Il disegno di legge “Damiano”	
2. La manovra estiva bis	
3. La riforma Fornero	
4. Un nuovo scenario tra incostituzionalità dell’art. 11 d.l. n. 138/2011 e inattuazione della Riforma Fornero	
4. Le normative regionali.....	65

CAPITOLO 2 – La disciplina dei tirocini: una ricostruzione sistematica

1. Definizioni e tipologie: quali tirocini?	69
2. Durata.....	73
3. Soggetti promotori.....	75
4. Soggetti ospitanti.....	77
5. Progetto formativo e/o di orientamento e <i>tutorship</i> ...	79
6. Garanzie assicurative e comunicazioni obbligatorie..	80
7. Diritti e doveri delle parti.....	82
8. Rimborsi spese.....	84
9. Attestazioni	86
10. Sanzioni.....	87

PARTE TERZA – L’ALTERNANZA

CAPITOLO 1 – La metodologia dell’alternanza

1. Formazione “a lavoro”.....	91
2. L’alternanza dell’ordinamento italiano.....	93
3. Le sollecitazioni europee ed il loro recepimento.....	98
4. L’impresa come luogo formativo.....	102

CAPITOLO 2 – Apprendistato e tirocini a confronto

1. Posizione del problema.....	107
2. La situazione giovanile in Europa e in Italia.....	110
3. La transizione scuola lavoro.....	113
4. L'occupabilità.....	117
5. Conclusioni.....	120

BIBLIOGRAFIA RAGIONATA

PARTE PRIMA.....	127
PARTE SECONDA.....	148
PARTE TERZA.....	157

PARTE PRIMA
APPRENDISTATO

CAPITOLO 1

Il contratto di apprendistato in Italia: dalle origini alla riforma Fornero

1. Breve storia dell'apprendistato: dalla legge n. 25/1955 al Pacchetto Treu

L'apprendistato è un contratto che, pur con qualche approssimazione, può dirsi da sempre presente nel nostro ordinamento ⁽¹⁾. Una prima significativa modifica dell'istituto veniva attuata con l'articolo 16 della legge n. 196/1997 (il c.d. Pacchetto Treu). Tale intervento, lungi dal costituire una riforma organica – a differenza di quanto sarebbe successo, come vedremo, già nel 2003 – si andava ad innestare, modificandola, sulla disciplina vigente, quella di cui alla legge n. 25/1955, rimasta da allora sostanzialmente immutata, salve talune modifiche intervenute nel corso degli anni (leggi n. 424/1968 e n. 56/1987). Difatti le abrogazioni, pure previste nella normativa del 1997, si riferivano esclusivamente alle disposizioni palesemente in contrasto e, segnatamente, in tema di limiti di età degli apprendisti e di durata del contratto; negli altri casi, invece, l'articolo 16 si limitava ad integrare la disciplina già esistente. Tuttavia, l'aver operato su quei profili del contratto legati alla formazione, rendono la riforma del 1997 il primo passaggio per la costruzione dell'apprendistato, come oggi noi lo conosciamo.

Passando ad analizzare più nel dettaglio le disposizioni della legge n. 196, esse lasciavano invariata la definizione del contratto, descritto quale speciale rapporto di lavoro, in forza del quale l'imprenditore si obbliga ad impartire o a far impartire nella sua impresa, l'insegnamento necessario perché l'apprendista possa conseguire la capacità tecnica per diventare

⁽¹⁾ Basti pensare agli articoli 2130 – 2134 del codice civile.

lavoratore qualificato, utilizzandone l'opera nell'impresa medesima. Tale definizione porta immediatamente a comprendere che l'unica finalità contemplata per l'apprendistato, era quella che oggi identificheremmo come "professionalizzante", volta cioè a rendere l'apprendista un lavoratore qualificato.

L'ambito di applicazione, invece, veniva meglio definito dalla riforma, specificando che l'apprendistato fosse utilizzabile in tutti i settori di attività, con ciò espressamente ricomprendendovi anche l'agricoltura. Lasciava invece invariati, i limiti numerici, per cui l'imprenditore, allora, non poteva superare un numero di apprendisti pari al 100% delle maestranze specializzate e qualificate in servizio. Tuttavia, già nel 1987, era stato precisato che, in assenza di maestranze specializzate ovvero nel caso di numero inferiore a tre, si potesse assumere fino a tre apprendisti. Le imprese artigiane, invece, con l'approvazione della Legge Quadro per l'artigianato (n. 443/1985, art. 4) erano già sottoposte a limiti numerici diversi, confermati nel corso degli anni e, del resto, ancora oggi vigenti.

Come accennato, nel 1997, cambiavano invece le caratteristiche soggettive degli apprendisti. In vigore della legge del 1955, infatti, come modificata nel 1987, potevano essere assunti come apprendisti i giovani di età compresa tra i 15 e i 20 anni. Erano, però, previste due deroghe: l'una, per chi avesse adempiuto all'obbligo scolastico, con la possibilità di assunzione già a partire dal 14° anno di età; l'altra, nel settore artigiano, ove, se previsto dai contratti collettivi, si ammettevano assunzioni di giovani fino ai 29 anni per qualifiche ad alto contenuto professionale. La legge Treu lasciava sostanzialmente invariate le deroghe, pur specificando che quella riferita alla possibilità di assumere quattordicenni continuava ad operare fino alla modificazione dei limiti di età per l'adempimento degli obblighi scolastici. La normativa del

1997, tuttavia, cambiava la regola generale, ricomprendendo tra gli apprendisti esclusivamente i giovani di età compresa tra i 16 anni e i 24 anni (che diventavano 26 nelle zone svantaggiate, definite dalla normativa comunitaria), innalzati di due anni in caso di giovani portatori di *handicap*.

In funzione antielusiva, la legge del 1955, in ciò non modificata dalla legge n. 196, prevedeva – obbligo abrogato solo nel 2003 – che ai fini dell'instaurazione di un rapporto di apprendistato, il datore di lavoro dovesse ottenere l'autorizzazione dell'ispettorato del lavoro territorialmente competente, oltre a dar seguito ad una serie di procedure preliminari, strettamente legate al sistema di collocamento allora vigente nel nostro ordinamento.

Una seconda importante modifica riguardava, come detto, la durata del contratto. La riforma del 1997 demandava alle parti sociali la sua definizione, prevedendo però limiti di durata massima più stringenti che nel passato – 4 a fronte dei precedenti 5 anni – e imponendo un limite minimo di 18 mesi. Tali parametri non erano applicabili al settore artigiano, per cui il limite massimo rimaneva di 5 anni, in virtù di una clausola, contenuta nell'articolo 16, di salvezza espressa delle condizioni di maggior favore in materia di apprendistato previste proprio per quel comparto. Segnatamente, sul tema, il riferimento è alla Legge Quadro sull'artigianato (legge n. 445/1985) e alle modifiche intervenute con la legge n. 56/1987.

Invariate pure quelle norme, che ancora oggi ritroviamo in tanti contratti collettivi, sul cumulo di più periodi di apprendistato; sul patto di prova, di massimo due mesi; sull'orario di lavoro e sul divieto di lavoro notturno (superato, per i maggiorenni, solo nel 2003); sui diritti e doveri delle parti, modificati nel corso del tempo a causa dell'evoluzione della normativa lavoristica generale; in materia di retribuzione, per cui si rinviava ai contratti collettivi nel rispetto del principio della gradualità in base all'anzianità di servizio e con divieto di

retribuzione a cottimo; in materia di ferie; sul computo degli apprendisti e, infine, sulla disciplina del recesso al termine del periodo formativo, per cui occorre dare disdetta ai sensi dell'art. 2118 c.c., poiché, in caso contrario, l'apprendista veniva considerato mantenuto in servizio con la qualifica conseguita. L'applicabilità, invece, agli apprendisti della legge n. 604/1966, in materia di licenziamento, è il risultato di due noti interventi della Corte Costituzionale (sentenze n. 14/1970 e n. 169/1973).

Analogamente, la riforma del 1997 non incideva sulle disposizioni previdenziali – sotto questo punto di vista il contratto di apprendistato è stato da sempre agevolato –, sulle sanzioni, anche penali, e sulla normativa particolare e derogatoria, per il settore artigiano che, come detto, anzi era fatta espressamente salva.

La portata innovativa dell'intervento della legge Treu, come già accennato, riguardava certamente il tema della formazione. A tal fine, com'è noto, già la legge del 1955 prevedeva corsi di insegnamento complementare, obbligatori (salvo titolo di studio adeguato) e gratuiti, integrativi rispetto all'addestramento pratico. Si trattava di un insegnamento di taglio teorico ma comunque professionale. La normativa Treu, per rendere effettivo tale obbligo, stabiliva che le agevolazioni contributive fossero subordinate alla partecipazione alle attività formative esterne previste nei contratti collettivi e definite in un apposito, emanando, decreto ministeriale. Già nel 1999, tuttavia, con d.l. n. 214/1999, poi convertito in legge, si precisava che i contributi al datore venissero negati in caso di mancata partecipazione degli apprendisti alle iniziative di formazione esterna all'azienda proposte formalmente all'impresa da parte dell'amministrazione pubblica competente. Veniva stabilito che tali attività formative, nel primo anno, dovessero riguardare anche la disciplina del rapporto di lavoro, l'organizzazione del lavoro e le misure di prevenzione per la

tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro. Il decreto ministeriale cui faceva riferimento la norma fu poi emanato l'8 aprile 1998, integrato con decreto ministeriale del 20 maggio 1999. Vi si stabiliva che i contenuti delle attività formative per apprendisti esterne all'azienda e le competenze da conseguire mediante l'esperienza di lavoro fossero definiti, per ciascuna figura professionale o gruppi di figure professionali, con riferimento ai diversi settori produttivi, con apposito decreto, servendosi dell'assistenza tecnica dell'ISFOL. I contenuti della formazione esterna all'azienda venivano poi distinti in contenuti a carattere trasversale (almeno 35% del monte ore), riguardanti il recupero eventuale di conoscenze linguistico-matematiche, i comportamenti relazionali, le conoscenze organizzative e gestionali, le conoscenze economiche (di sistema, di settore ed aziendali) e, in ogni caso, la disciplina del rapporto di lavoro, l'organizzazione del lavoro, le misure collettive di prevenzione e i modelli operativi per la tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro; contenuti a carattere professionalizzante di tipo tecnico-scientifico ed operativo, svolti nelle strutture regionali di formazione professionale ed anche nelle strutture scolastiche differenziati in funzione delle singole figure professionali, ma comunque affrontando i temi della sicurezza sul lavoro e dei mezzi di protezione individuali, propri della figura dell'apprendista.

Oltre alla volontà di rendere effettivo tale obbligo e di definirne in qualche modo i contenuti, la riforma del 1997 introduceva anche un monte ore di formazione obbligatorio, pari ad almeno 120 ore medie annue, ridotto per i soggetti in possesso di titolo di studio post-obbligo o di attestato di qualifica professionale idonei rispetto all'attività da svolgere. Si segnala che il DPR n. 257/2000, regolamento di attuazione dell'articolo 68, legge n. 144/1999, sull'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età, aveva poi

previsto che in caso di apprendisti minorenni, che a seguito della riforma potevano assolvere all'obbligo formativo in apprendistato, era necessaria la frequenza di moduli formativi di ulteriori 120 ore, arrivando così, complessivamente a un monte ore formativo di 240 ore.

Sempre strettamente legata alla formazione era la formalizzazione della figura del tutor, per il quale, in via sperimentale, erano programmate agevolazioni contributive. Si rinviava, poi, ad un decreto ministeriale – effettivamente emanato il 28 febbraio 2000 – per la definizione delle sue caratteristiche, nonché per l'entità del programmato beneficio contributivo per i lavoratori che svolgessero attività di tutor. Più in particolare, si demandava al tutor il compito di affiancare l'apprendista, di trasmettere le competenze necessarie all'esercizio delle attività lavorative e di favorire l'integrazione tra le iniziative formative esterne all'azienda e la formazione sul luogo di lavoro, per valorizzare il percorso di apprendimento in alternanza. Per quanto attiene alle caratteristiche soggettive, il decreto ministeriale faceva riferimento ad un lavoratore qualificato designato dall'impresa, oppure, nel caso di imprese con meno di quindici dipendenti e nelle imprese artigiane, al titolare dell'impresa stessa, a un socio o a un familiare coadiuvante. Il tutor doveva però possedere un livello di inquadramento contrattuale pari o superiore a quello che l'apprendista avrebbe conseguito, doveva svolgere attività lavorative coerenti con quelle dell'apprendista e possedere almeno tre anni di esperienza lavorativa. Ciascun tutore poteva affiancare non più di cinque apprendisti.

2. (segue) Dalla riforma Biagi al Testo Unico

A pochi anni dalla precedente riforma in tema di mercato del lavoro, quella di cui al Pacchetto Treu, è poi intervenuta la legge n. 30/2003 (c.d. legge Biagi). Tra le varie deleghe, attuate nel d.lgs. n. 276/2003, l'articolo 2 richiedeva un riordino dei contratti a contenuto formativo, secondo una serie di principi e criteri espressamente elencati. Proprio alla luce di tale delega, il legislatore, in riferimento al settore privato, visto l'ambito di applicazione della legge, decideva di potenziare l'apprendistato, rendendolo l'unico contratto a contenuto formativo previsto nel nostro ordinamento ⁽²⁾.

Altra importante novità è consistita nell'introduzione delle tre tipologie di apprendistato, ancora oggi mantenute. L'articolo 47 del d.lgs. n. 276/2003, infatti, chiariva immediatamente che l'apprendistato si distingue in tre tipologie: a) contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; b) contratto di apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale; c) contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

L'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, anche detto di primo livello o qualificante, era regolato all'articolo 48. La sua finalità era l'acquisizione di una qualifica professionale del sistema di istruzione e formazione, e cioè di un vero e proprio titolo di studio (cui poteva aggiungersi, eventualmente, l'acquisizione di una qualificazione a fini contrattuali).

Si poteva utilizzare in tutti i settori produttivi privati, per assumere apprendisti a partire dai 15 anni. Tale limite di età – previsto nella versione originaria della legge – veniva prima innalzato dalla legge n. 296/2006, che aveva portato a dieci

⁽²⁾ Contestualmente veniva, infatti, abrogato il contratto di formazione e lavoro.

anni (dunque fino ai 16 anni di età) l'obbligo scolastico, poi di nuovo ripristinato a 15 anni con il c.d. Collegato lavoro (legge n. 183/2010), consentendo ai giovani di assolvere, in apprendistato, all'ultimo anno dell'obbligo scolastico. Era la legge a prevedere una durata massima di tre anni; quella effettiva, infatti, sarebbe dovuta dipendere dalla qualifica da conseguire, dal titolo di studio, dai crediti professionali e formativi acquisiti, nonché dal bilancio delle competenze.

La disciplina veniva demandata dalla legge ad apposite intese stipulate tra la Regione, il Ministero dell'Istruzione e il Ministero del lavoro, sentite le parti sociali, aventi ad oggetto la determinazione dei profili formativi, la durata del percorso (calibrata in base alla qualifica da conseguire e alle esperienze pregresse dell'apprendista), il monte ore di formazione (esterna od interna alla azienda), comunque congruo alla qualifica, la disciplina del tutor e la possibilità di conseguire contestualmente una qualificazione valida a fini contrattuali. Spettava invece, secondo le previsioni della legge, alla contrattazione collettiva determinare, anche servendosi degli enti bilaterali, le modalità di erogazione della formazione aziendale nel rispetto degli standard generali fissati dalle Regioni.

La scelta di un così ampio coinvolgimento di soggetti diversi – Ministeri, Regioni, Parti sociali – che, giudicando *ex post*, ha tanto negativamente inciso sulla diffusione dello strumento, risultava in qualche modo obbligata a causa, da una parte, della competenza delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale, dall'altra, dalla volontà di garantire un corretto bilanciamento di tutti gli elementi e gli ambiti che entrano in gioco in tale contratto, ossia l'istruzione, la formazione e il lavoro.

In tanti anni di vigenza del decreto n. 276, però, tale tipologia di apprendistato è rimasta quasi completamente inutilizzata. Le uniche regioni che hanno provveduto, seppur

tardivamente, a stipulare le necessarie intese, sono state la Lombardia (27 settembre 2010) e il Veneto (14 marzo 2011) ⁽³⁾.

Proprio per la mancata attuazione dell'articolo 48, i minori venivano normalmente assunti utilizzando la disciplina di cui alla legge n. 25/1955, come modificata dalla legge n. 196/1997. Il d.lgs. n. 276/2003 prevedeva, infatti, una clausola di ultrattività per cui, nei territori in cui non fosse stata applicabile la nuova normativa e fintato che tale situazione perdurava, si poteva continuare ad applicare la precedente.

La tipologia sicuramente più utilizzata e conosciuta di apprendistato è quella detta professionalizzante, regolata all'articolo 49. Erede dei modelli precedenti, vedeva, quale finalità, il conseguimento di una qualificazione professionale valida a fini contrattuali. Tuttavia essa, più delle altre, è stata oggetto di continui interventi normativi negli anni successivi alla sua approvazione (in particolare nel 2005 e nel 2008), volti a favorirne la diffusione e a rimediare all'inerzia delle Regioni, chiamate a definire elementi centrali di disciplina dell'istituto.

Utilizzabile in tutti i settori privati, coinvolgeva i giovani di età compresi tra i 18 e i 29 anni, con due precisazioni: si poteva stipulare già a partire dai 17 anni, nel caso di possesso di qualifica professionale, mentre il limite massimo dei 29 anni andava in realtà interpretato come 30 anni non compiuti, secondo le precisazioni intervenute in sede amministrativa ⁽⁴⁾.

La durata del contratto, definita nei contratti collettivi, era originariamente compresa tra i due e i sei anni ma dal 2008 non vedeva più alcun limite minimo, residuando solo quello massimo, con ciò consentendo da un lato l'utilizzazione di questo contratto anche per quelle professionalità che

⁽³⁾ Una forma simile di apprendistato era quello della Provincia di Bolzano, che tuttavia si ispirava al diverso sistema duale tedesco.

⁽⁴⁾ Circolare n. 30/2005; risposta ad istanza di interpello del 24 marzo 2004.

richiedono periodi più brevi di apprendimento, dall'altro per le attività stagionali ⁽⁵⁾.

La regolamentazione era demandata alle Regioni, d'intesa con le parti sociali, per la disciplina dei profili formativi, della figura del tutor – con formazione e competenze adeguate –, del monte ore di formazione formale, interna o esterna alla azienda, per la acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali (nel rispetto del limite minimo di 120 ore per anno stabilito dalla legge), del riconoscimento, sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione, esterna e interna alla impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali, della registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo.

Spettava invece alla contrattazione collettiva determinare, come già detto, la durata del contratto, da definire in base alla qualificazione da conseguire e, anche tramite gli enti bilaterali, le modalità di erogazione e articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni.

A fronte della necessaria integrazione di queste due fonti, regionale e contrattuale, l'operatività dell'istituto è stata a lungo di fatto bloccata. In ragione della già ricordata clausola di ultrattività della precedente disciplina, si poteva comunque assumere in apprendistato facendo riferimento non alla regolamentazione della riforma Biagi, bensì alla precedente. Per ovviare a quest'ultima difficoltà, e consentire l'avvio del nuovo apprendistato, già dal 2005, era stato inserito nell'articolo 49 il comma *5-bis*, il quale stabiliva che, fino all'emanazione della legislazione regionale, potessero essere i contratti collettivi a definire, in via sussidiaria e cedevole,

⁽⁵⁾ Sull'impossibilità, in vigore del limite minimo di due anni, di procedere all'apprendistato nell'ambito delle attività stagionali, vedi risposta ad istanza di interpello del 2 maggio 2006.

l'intera disciplina, anche quella di competenza regionale; che è ciò che di fatto è accaduto fino a poco tempo fa in un certo numero di Regioni, che non hanno mai regolamentato l'istituto o la cui regolamentazione, poiché incompleta o non corretta formalmente, risultava non applicabile.

Il maggior nodo critico, però, di tale tipologia di apprendistato è sempre stato, come pure già evidenziato, l'aspetto legato alla formazione. La formazione "formale", il cui limite minimo veniva previsto dalla legge in 120 ore annue (ma le Regioni o, se assente la regolamentazione regionale, le parti sociali potevano prevederne di più), poteva essere impartita all'apprendista tutta al di fuori dall'azienda, tutta internamente all'azienda o in parte all'interno, in parte all'esterno. Il sistema tradizionale ha sempre previsto che fossero le istituzioni regionali, servendosi spesso delle province, ad impartire tale formazione. Tuttavia, tale modalità risultava insufficiente ed inadeguata. Per cercare di superare questa criticità, il legislatore del 2008 aveva introdotto la possibilità della "formazione esclusivamente aziendale" (comma 5-ter, art. 49), ossia quella che, al di là del luogo in cui veniva impartita, era sovvenzionata dall'impresa. Tale canale, proprio perché indipendente dal pubblico, era integralmente demandato, per la disciplina, alla contrattazione collettiva, creando così un sistema del tutto autonomo e parallelo a quello pubblico. Il comma 5-ter, sottoposto al vaglio di costituzionalità, è stato tuttavia nel 2010 dichiarato parzialmente illegittimo, con la sentenza n. 176 della Corte Costituzionale, ove si legge che nel contratto di apprendistato, non potendosi distinguere l'aspetto di formazione professionale (di competenza regionale) da quello di lavoro e dunque contrattuale (di competenza statale), non si poteva prescindere del tutto dalla regolamentazione regionale.

Anche a seguito di questa sentenza, che aveva contribuito a rendere incerto un quadro già di per sé complesso, le parti

sociali, insieme a Governo e Regioni, firmavano il 27 ottobre 2010 un'intesa per il rilancio dell'apprendistato ove si prendeva atto dell'importanza di questo contratto per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e, al contempo, della difficile gestione dello strumento a causa della complessità della normativa di riferimento e dell'incerto riparto di competenze. Per superare tali difficoltà, le parti, in attesa nei fatti della riforma ⁽⁶⁾, concordavano di confermare il quadro di operatività dell'apprendistato professionalizzante, come disposto dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 49, con particolare riferimento alla funzione surrogatoria dei contratti collettivi nazionali di lavoro e degli accordi interconfederali, laddove la Regione non avesse proceduto alla regolamentazione; di confermare, per le ipotesi di cui al comma 5-ter dell'articolo 49, in materia di formazione esclusivamente aziendale, e alla luce della sentenza n. 176/2010, le previsioni contenute nei contratti collettivi e negli accordi interconfederali che avevano disciplinato l'apprendistato professionalizzante anche in applicazione di detto comma, che rimanevano dunque valide per le Regioni che non avevano già provveduto a definire compiutamente la normativa ai sensi dell'articolo 49, commi 5 e 5-ter; infine, che, in caso di imprese multilocalizzate, per l'attivazione dei contratti di apprendistato, trovava applicazione su tutto il territorio nazionale la sola regolamentazione della Regione dove l'impresa aveva la propria sede legale.

L'ultima tipologia disciplinata dal d.lgs. n. 276/2003 è il c.d. alto apprendistato, che aveva come obiettivo il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria o dell'alta formazione (lauree – sia triennali sia specialistiche – master e, dal 2008, dottorati di ricerca).

⁽⁶⁾ Si ricorda che era già ampiamente in discussione il c.d. Collegato lavoro, che prevedeva la riattivazione dei termini di una legge delega del 2007, per la riforma dell'apprendistato (su cui, § 3).

Anche in questo caso, poteva stipulare il contratto un datore di lavoro, operante in qualsiasi settore di attività, con giovani compresi tra i 18 e i 29 anni (17 se in possesso di qualifica professionale del sistema di istruzione e formazione).

La disciplina, in questo caso, era demandata ad un'intesa tra Regione e istituzioni formative (scuole, università a seconda del titolo), in accordo con le parti sociali. Poiché l'inerzia delle Regioni rendeva completamente inoperativa questa tipologia, a partire dal 2008 è stato consentito ai datori di lavoro di stipulare, in caso di assenza della disciplina regionale, intese *ad hoc* con l'istituzione formativa con cui intendeva dar vita al percorso. Tale espediente ha reso teoricamente operativo in tutte le Regioni l'alto apprendistato.

Occorre segnalare che, nella pratica, le possibilità date da questo contratto non sono state pienamente utilizzate, nonostante lunghi periodi di sperimentazione finanziati dal fondo sociale europeo ⁽⁷⁾. Finita la sperimentazione, infatti, non molte Regioni hanno deciso di regolamentare l'istituto, né le imprese si sono dimostrate pienamente coscienti delle potenzialità di questo strumento.

Tendenzialmente comune a tutte le tipologie di apprendistato, ora ricostruibile attraverso un sistema di rimandi tra gli articoli 47, 48 e 49, ora contenuta in disposizioni di portata generale, era, poi, la regolamentazione degli aspetti formali del contratto e del rapporto di lavoro.

Quanto agli aspetti relativi al contratto, esso doveva essere redatto per iscritto, contenere la prestazione oggetto dello stesso, la qualificazione (o qualifica o titolo) acquisibile al termine del periodo di formazione e riportare, in allegato, il piano formativo individuale (PFI), ossia quel documento contenente la descrizione del percorso formativo

⁽⁷⁾ Una mappatura delle sperimentazioni effettuate è nel X Rapporto di monitoraggio dell'ISFOL.

dell'apprendista (spesso sottoposto al parere di conformità di enti bilaterali o di commissioni regionali).

In riferimento alla retribuzione, accanto al confermato divieto di far riferimento a tariffe di cottimo, veniva prevista una modalità di calcolo, legata al sottoinquadramento, in base alla quale l'apprendista veniva pagato secondo la categoria di inquadramento, che poteva essere fino a due livelli inferiore rispetto a quella delle mansioni che stava svolgendo. Accanto a tale sistema, nel 2009, era stato aggiunto, in via alternativa, quello della c.d. percentualizzazione, in base al quale l'apprendista percepisce solo una percentuale, determinata dalla contrattazione collettiva, della retribuzione spettante al livello di inquadramento finale, che va graduata in ragione dell'anzianità di servizio. La scelta tra l'uno e l'altro sistema era demandata ai contratti collettivi.

Il tema del recesso è sempre stato del tutto peculiare nell'apprendistato e ha portato a considerare questo istituto, presso le interpretazioni ministeriali e giurisprudenziali, un contratto a tempo indeterminato ⁽⁸⁾. Nel 2003 veniva chiarito, riprendendo quanto espresso dalla Corte Costituzionale ⁽⁹⁾, che, durante il rapporto di apprendistato, il recesso è consentito al datore di lavoro solo per giusta causa o giustificato motivo; al termine del contratto, invece, il datore che non intende tenere presso di sé l'apprendista deve esercitare il recesso nel rispetto dei termini preavviso *ex* 2118 c.c., previsti nei contratti collettivi.

Comune a tutte le tipologie era il limite generico per le imprese per l'assunzione di apprendisti. Il testo del 2003, infatti, confermava i già ricordati limiti numerici: un numero di apprendisti non superiore al 100% delle maestranze qualificate e specializzate in servizio (se questi ultimi sono in numero

⁽⁸⁾ Vedi risposta ad istanza di interpello n. 79/2009.

⁽⁹⁾ Le due sentenze già citate (n. 14/1970 e n. 169/1973) che hanno esteso l'applicazione agli apprendisti della legge n. 604/1966.

inferiore a tre, si può assumere fino a tre apprendisti). Occorre ricordare anche quei limiti, spesso previsti dalla contrattazione collettiva, che subordinavano la possibilità di stipulare il contratto a determinate percentuali di trasformazione in contratti a tempo indeterminato dei precedenti contratti di apprendistato.

Quanto ai benefici economici spettanti al datore che assumesse in apprendistato, va ricordato certamente il sistema contributivo. Il datore – sia per quanto di competenza dell’Inps, sia dell’Inail – pagava per l’apprendista una somma data da un’aliquota fissa pari al 10% della retribuzione imponibile (tale sistema era stato introdotto nella Finanziaria del 2007, così da superare il precedente e complesso sistema di calcolo), comprensiva, appunto, dell’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Tale regime sussisteva fino all’anno successivo della trasformazione del rapporto di lavoro da apprendistato a tempo indeterminato. Per le imprese con meno di 10 dipendenti l’aliquota era inferiore sia nel primo, sia nel secondo anno di contratto.

Rientrava tra i benefici previsti per questo contratto quello di natura normativa che esclude gli apprendisti dal computo dei lavoratori ai fini della applicazione di determinati istituti di legge. A partire dal 2008, poi, anche gli apprendisti venivano inclusi nel sistema di ammortizzatori sociali in deroga.

Infine le sanzioni, incentrate sul ruolo centrale della formazione, punivano l’inadempimento all’obbligo formativo, di cui fosse esclusivamente responsabile il datore del lavoro e tale da compromettere l’esito formativo, con il pagamento della differenza contribuiva tra quanto versato e quanto si sarebbe dovuto versare applicando l’aliquota piena, maggiorata del 100%.

3. (segue) L'approvazione del Testo Unico e la riforma Fornero

Nel settembre del 2011, il contratto di apprendistato è stato poi nuovamente riformato con l'approvazione del d.lgs. n. 167, il c.d. Testo Unico dell'apprendistato. Tale decreto nasce dall'attuazione di una delega – già contenuta nella legge n. 247/2007 ma rimasta allora inattuata – poi ripresa nell'ambito del c.d. Collegato Lavoro (legge n. 183/2010), che ha assegnato al Governo un termine di 24 mesi per procedere alla riforma, secondo un preciso *iter*, che prevedesse un'ampia partecipazione di tutti i soggetti coinvolti: organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative a livello nazionale e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

Com'è noto, la legge n. 247/2007 riprendeva i contenuti del Protocollo Welfare del 23 luglio 2007, il quale si occupava espressamente di apprendistato definendolo l'«unico contratto di lavoro a causa mista» e richiedendo un «riordino d'intesa con le Regioni e le parti sociali» per risolvere quell'«inestricabile intreccio tra competenze dello Stato (in parte rinviate alla contrattazione collettiva) e competenze delle Regioni in materia», che è stata a lungo una delle più profonde e insuperabili criticità rilevate anche dagli operatori rispetto all'utilizzo di questo contratto. Il Protocollo si concentrava, poi, esclusivamente sull'apprendistato professionalizzante, immaginando un ruolo più ampio della contrattazione collettiva e la definizione di standard nazionali dei profili professionali e dei percorsi formativi.

La necessità di modificare la disciplina dell'apprendistato, a pochi anni dalla precedente riforma di cui alla c.d. legge Biagi (legge n. 30/2003 e d.lgs. n. 276/2003), nasce dalle numerose criticità emerse in sede di applicazione come dimostrano, da

una parte, la copiosa prassi amministrativa prodotta, dall'altra i numerosi interventi della Corte costituzionale, che si è pronunciata ora sulle normative regionali, ora sugli interventi del legislatore, e cui si è già fatto cenno.

Queste ragioni, unite alla condivisione tra regioni e parti sociali dell'obiettivo di rilanciare il contratto ⁽¹⁰⁾, hanno spinto il legislatore a procedere ad una riforma organica dell'istituto, portata a termine in tempi particolarmente contenuti: dall'approvazione in Consiglio dei Ministri della "prima bozza" di inizio maggio, poi condivisa con Regioni e Parti Sociali (le intese definitive sono, rispettivamente, del 7 e dell'11 luglio) e approvata dalle competenti Commissioni parlamentari (27 luglio), si è giunti alla definitiva approvazione del Governo a fine luglio.

La volontà di riforma organica dell'istituto emerge da una serie di dati. Innanzitutto il decreto, che pure ha sostanzialmente confermato la struttura già prevista nel d.lgs. n. 276/2003, in particolare la distinzione in tre tipologie, ha significativamente denominato il provvedimento "Testo unico" ⁽¹¹⁾. Già da una prima lettura del decreto, poi, si evince la scelta di una più marcata specializzazione e differenziazione del ruolo, rispettivamente, di regioni e parti sociali per superare quell'articolazione territoriale che disincentivava l'utilizzo di questo strumento. Agli stessi fini, sembra orientata la decisione, per la prima volta, di abrogare tutta la disciplina in materia, prevedendo un periodo transitorio estremamente

⁽¹⁰⁾ Si ricordi che dopo il Protocollo del 2007, due ulteriori intese hanno definitivamente sancito la convergenza di obiettivi tra Governo e parti sociali, oltre che con le regioni, sul rilancio dell'apprendistato: le *Linee guida per la formazione nel 2010*, firmate il 17 febbraio e l'*Intesa per il rilancio dell'apprendistato* sottoscritta il successivo 27 ottobre.

⁽¹¹⁾ Le ragioni per cui non può parlarsi, tecnicamente, di "Testo unico" sono indicate nel documento elaborato dal servizio studi della Camera 331/0 del 21 luglio 2011.

limitato nel tempo, pari a soli sei mesi e scaduto il 25 aprile 2012.

A meno di un anno, poi, è intervenuta la legge n. 92/2012 (c.d. legge Fornero), di riforma del mercato del lavoro. Com'è noto, l'intenso dibattito nei mesi precedenti alla riforma aveva visto l'apprendistato come protagonista, poiché scopo comune e oggetto di discussione era, e rimane come si vedrà oltre, soprattutto l'alto tasso di disoccupazione giovanile.

La soluzione prescelta è stata, alla fine, quella di rendere l'apprendistato il contratto di primo ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Ed è così che, tra gli obiettivi della riforma (art. 1, comma 1, lett. b), appare proprio la valorizzazione dell'apprendistato *“come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro”*.

Non può non osservarsi, tuttavia, già in questa sede come tale valorizzazione sia passata quasi esclusivamente attraverso l'abrogazione o l'irrigidimento degli altri strumenti utilizzati per l'ingresso dei giovani nel mercato (si veda il caso del contratto di inserimento e dei tirocini formativi e di orientamento), quasi a non lasciare alternative per l'assunzione dei giovani. Così facendo, però, vengono attribuiti all'apprendistato compiti e funzioni (eminentemente occupazionali) che non gli sono proprie. Al contrario, nell'ambito delle lievi modifiche apportate al contratto di apprendistato, è rimasto del tutto invariato l'aspetto caratterizzante questo istituto, ossia la formazione. La direzione, dunque, sembra essere proprio far leva sulla funzione occupazionale, piuttosto che su quella formativa, come dimostrano le principali novità introdotte, riconducibili ora a funzioni antielusivo (durata minima del contratto, obbligo di percentuali di conferma), ora volte ad aumentarne l'utilizzo (aumento del numero di apprendisti che è possibile assumere in rapporto alle maestranze qualificate).

CAPITOLO 2

La disciplina dell'apprendistato

1. Il contratto di apprendistato: definizione e disciplina generale

Il contratto di apprendistato, nella nuova definizione di cui all'articolo 1, è un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani.

Dietro questa essenziale formulazione c'è una chiara presa di posizione rispetto ad alcune delicate questioni interpretative sull'esatta classificazione e qualificazione giuridica del contratto di apprendistato, al di là della sua riconduzione nell'alveo dei contratti di lavoro subordinati, su cui mai nessun dubbio è sorto.

A lungo, infatti, la dottrina si è interrogata, da una parte, sulla causa in senso tecnico-giuridico di questo contratto (definito come speciale rapporto di lavoro a causa mista), dall'altra sulla questione di come la durata, necessariamente limitata, del periodo formativo incidesse sulla qualificazione del contratto, se esso cioè dovesse essere considerato a termine o a tempo indeterminato.

Il d. lgs. n. 167/2011 supera entrambe le questioni. Quanto al primo profilo, il legislatore omette ogni riferimento sia alla specialità del rapporto, sia alla "causa mista" del contratto. Quanto alla natura di contratto a tempo indeterminato, nessun dubbio permane con la nuova definizione, da leggersi in combinato disposto con la disciplina del recesso (art. 2, comma 1, lett. *l* e *m*) e della durata (art. 3, comma 1, e art. 4, comma 2). Quest'ultima, infatti, e in ciò il decreto è chiarissimo, attiene esclusivamente alla componente formativa, tant'è che al termine di essa il rapporto di lavoro può tranquillamente proseguire, senza soluzione di continuità, salvo che il datore di

lavoro o il lavoratore non decidano di interromperlo in regime di libera recedibilità, ai sensi di quanto previsto dall'art. 2118 c.c. ⁽¹²⁾.

In conclusione, dunque, il contratto di apprendistato è in tutto e per tutto un ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, garantito, nella fase formativa, da stabilità obbligatoria e reale. Ferma restando, tuttavia, la piena libertà per entrambe le parti, una volta completato il periodo di apprendistato, di decidere se continuare o meno il rapporto di lavoro, anche sulla base degli esiti della esperienza formativa realizzata.

La riforma conferma la distinzione in tre tipologie:

- a) apprendistato per la qualifica e il diploma professionale;
- b) apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere;
- c) apprendistato di alta formazione e ricerca.

Inoltre, l'articolo 7, comma 4 prevede la possibilità di utilizzare tutte e tre le tipologie di apprendistato per la qualificazione o riqualificazione professionale di lavoratori in mobilità. Come chiarito anche dal Ministero del Lavoro ⁽¹³⁾, in tali casi è possibile prescindere dal rispetto dei limiti di età fissati, previsti per le diverse tipologie di apprendistato, essendo richiesto quale unico requisito, l'iscrizione nelle liste di mobilità, indennizzata o meno.

Nei confronti dei lavoratori in mobilità assunti con contratto di apprendistato trovano applicazione, in deroga alle disposizioni previste per gli apprendisti, sia la disciplina ordinaria in materia di licenziamenti individuali di cui alla legge n. 604/1966, sia il regime contributivo agevolato ex art. 25, comma 9, nonché l'incentivo disciplinato dall'art. 8,

⁽¹²⁾ Si veda, al riguardo, C. cost., 28 ottobre 1973, n. 169 in cui la Corte costituzionale ha confermato la legittimità della sottrazione del contratto di apprendistato dalla applicazione della normativa speciale di legge in materia di licenziamenti individuali al termine del periodo formativo.

⁽¹³⁾ Risposta ad interpello n. 21/2012.

comma 4, legge n. 223/1991 (¹⁴). In questi casi, quindi, la contribuzione a carico del datore di lavoro sarà pari – per 18 mesi dall’assunzione – al 10%; potrà applicarsi, inoltre, per ogni mensilità di retribuzione corrisposta all’apprendista, il beneficio del contributo mensile pari al 50% dell’indennità di mobilità che sarebbe spettata al lavoratore assunto. Con riguardo agli aspetti contributivi, come chiarito dall’INPS (¹⁵), nel periodo di vigenza dell’agevolazione, l’aliquota complessiva da versare è pari al 15,84% (10% a carico del datore e 5,84% a carico dell’apprendista). Al termine del periodo previsto dalla legge per tali regimi agevolati troverà, invece, applicazione la normale contribuzione prevista per i lavoratori subordinati non apprendisti; la quota a carico del lavoratore, tuttavia, rimarrà pari al 5,84% per tutta la durata del contratto di apprendistato.

L’articolo 2 del Testo Unico si occupa della disciplina generale, che, in quanto tale, risulta applicabile a tutte e tre le tipologie di apprendistato. Pur prevedendo determinati principi, che ricalcano sostanzialmente la disciplina previgente o riprendono prassi contrattuali già esistenti, il legislatore assegna la determinazione di tale regolamentazione alle parti sociali, nell’ambito di accordi interconfederali ovvero di contratti collettivi nazionali.

In primo luogo viene ribadita la obbligatorietà della forma scritta (richiesta *ad substantiam*) del contratto, del patto di prova e del piano formativo individuale. Quest’ultimo, però, a differenza del passato, può essere definito entro 30 giorni dalla stipulazione del contratto, utilizzando moduli o formulari predisposti dalle stesse parti sociali.

La legge n. 92/2012 ha, poi, introdotto la previsione riguardante la durata minima del contratto, pari ad almeno sei

(¹⁴) Le ordinarie agevolazioni previste per l’assunzione di lavoratori in mobilità.

(¹⁵) Si veda circolare n. 128/2012

mesi, facendo salva, tuttavia, la possibilità di sottoscrivere contratti di apprendistato professionalizzante, anche a tempo determinato, per la attività in cicli stagionali. Come già evidenziato, la *ratio* di tale previsione è in funzione antielusiva, per evitare dunque che l'apprendistato sia così limitato nel tempo da perdere ogni valore formativo. Occorre evidenziare, tuttavia, che lo scopo, pur assolutamente condivisibile, non sembra coerente con la realtà. L'ultimo Rapporto di monitoraggio dell'ISFOL che analizza tale dato, infatti, l'XI, in riferimento al biennio 2007-2008 mostra come la maggior parte delle risoluzioni avvenga prima del termine e, nell'oltre il 48% dei casi, entro i tre mesi dall'assunzione. La disamina dei motivi mostra, poi, come nella maggior parte dei casi l'interruzione sia riconducibile alle dimissioni del lavoratore.

Per quanto attiene alla retribuzione, oltre a confermare il divieto di cottimo degli apprendisti, viene lasciata alla contrattazione collettiva la possibilità di calcolarla secondo due modelli alternativi tra loro: il metodo del sottoinquadramento (l'apprendista può essere inquadrato fino a due livelli inferiori rispetto alla qualifica finale, a cui corrisponderà la relativa retribuzione) ovvero quello della percentualizzazione, in cui la retribuzione è una quota percentuale, graduale all'anzianità di servizio, a quella dei lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto.

Come per il passato, viene confermata la necessaria presenza di un tutor ovvero di un referente aziendale, la cui definizione spetta però oggi alle parti sociali. La figura del referente aziendale, assente nella disciplina del 2003, nasce nell'ambito della contrattazione collettiva del terziario, che, nell'accordo del 23 settembre 2009, l'aveva espressamente prevista in luogo del tutor.

Recependo la prassi amministrativa in materia ⁽¹⁶⁾, oltre che la giurisprudenza ⁽¹⁷⁾, viene poi precisata la possibilità di prolungare il periodo di apprendistato in caso di malattia, infortunio o altra causa di sospensione involontaria del rapporto, superiore a trenta giorni, secondo quanto previsto dai contratti collettivi. Com'è noto, infatti, l'interpretazione ministeriale ha evidenziato che solo oltre tale periodo di tempo possa ritenersi lesa l'effettività della formazione dell'apprendista e che, conseguentemente, sia necessario un prolungamento del periodo formativo.

La prevista possibilità per le parti sociali di prevedere forme e modalità per la conferma in servizio, al termine del percorso formativo, al fine di ulteriori assunzioni in apprendistato, faceva propria, invece, una prassi contrattuale molto diffusa in vari settori. Tuttavia, la legge n. 92/2012 ha modificato tale disposizione prevedendo un vero e proprio obbligo di stabilizzazione, per i soli datori di lavoro che occupano 10 o più dipendenti, pari ad almeno il 50% (30% per i primi 36 mesi dall'entrata in vigore della riforma) dei contratti di apprendistato scaduti nei 36 mesi precedenti la nuova assunzione (si tratta dunque di un periodo "mobile"). La legge prevede poi due correttivi. Innanzitutto, non vengono computati i contratti cessati per recesso durante il periodo di prova, per dimissioni ovvero per licenziamento per giusta causa; vengono invece computati, oltre alle mancate conferme al termine del contratto, anche i licenziamenti per giustificato motivo (sogettivo ed oggettivo) e le risoluzioni consensuali. La *ratio* sembra essere quella di lasciare fuori dal computo solo le cessazioni che esulano completamente dalla volontà del datore, rintracciando quindi una volontà, seppur minima, nei licenziamenti per giustificato motivo e nelle risoluzioni

⁽¹⁶⁾ Interpello n. 17/2007, nota del Ministero del lavoro del 24 dicembre 1981, circolare n. 196 del 4 marzo 1959.

⁽¹⁷⁾ Cass., sez. lav., 12 maggio 2000, n. 6134.

consensuali. In secondo luogo, è fatta salva la possibilità, in caso di mancato rispetto della percentuale, di assumere comunque un ulteriore apprendista, rispetto a quelli già confermati. Tutto ciò, ovviamente, nel rispetto dei limiti numerici. La nuova disposizione non è di poco conto dal momento che gli apprendisti assunti in violazione dei limiti percentuali sono considerati ordinari lavoratori subordinati a tempo indeterminato, con tutti gli effetti previdenziali e normativi del caso. Peraltro, a seguito anche delle precisazioni contenute nella circolare del Ministero del Lavoro n. 18/2012, esplicativa di taluni aspetti della riforma, sono sorte questioni di coordinamento rispetto alle percentuali di conferma già previste nella contrattazione collettiva. Il Ministero, infatti, si è pronunciato su tale specifico aspetto, chiarendo che il coordinamento va fatto nel senso che per i datori cui si applica la clausola “legale”, vengono meno gli effetti di quella contrattuale; ai datori che non rientrano nell’ambito di applicazione della clausola legale, si applica la sola clausola contrattuale, ricollegandovi, tuttavia, la “sanzione” prevista dalla legge, circa la riconduzione dell’apprendistato ad un ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. E’ evidente, però, che una simile interpretazione tradisce la volontà del legislatore, che ha previsto criteri più restrittivi esclusivamente per le imprese più grandi. In questo modo, infatti, le imprese più piccole (e solo dei settori che applicano questa forma di garanzia sul genuino utilizzo dell’apprendistato), escluse dall’applicazione dei limiti legali, si trovano a dover rispettare le percentuali contrattuali (generalmente ben maggiori di quelle legali) ma con le conseguenze, in caso di mancato rispetto, non previste dai contratti collettivi, bensì dal legislatore, per tutt’altro tipo di impresa.

Tendenzialmente confermata anche la peculiare disciplina del recesso, estesa oggi ad entrambe le parti. E così sia al

lavoratore, sia al datore è fatto divieto, in costanza di fase formativa del rapporto – dunque, durante il periodo di apprendistato propriamente detto – di recedere dal contratto in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo, discendendo dalla violazione l'applicazione delle ordinarie sanzioni previste dalla legge. Al termine della fase formativa, invece, è consentito ad entrambi di dare disdetta rispettando, però, un periodo di preavviso, che decorre dal termine del periodo di formazione. Se nessuna delle parti esercita tale facoltà, il rapporto prosegue come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. La riforma del mercato del lavoro ha, poi, chiarito che nelle ipotesi di esercizio di recesso al termine del periodo di formativo, nel lasso di tempo coincidente con il preavviso, continuerà a trovare applicazione la disciplina del contratto di apprendistato.

Per quanto riguarda le tutele previdenziali ed assistenziali degli apprendisti, non vi sono novità: gli apprendisti sono, infatti, assicurati contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, per le malattie e l'invalidità e vecchiaia; spetta inoltre la tutela in caso di maternità e l'assegno familiare ⁽¹⁸⁾. L'onere contributivo in capo al datore è pari al 10% della retribuzione imponibile, mentre sull'apprendista è del 5,84%. Tale regime sussiste anche nell'anno successivo alla prosecuzione del rapporto a tempo indeterminato. Le imprese con meno di 10 dipendenti, tuttavia, beneficiano, per i primi due anni, di un'aliquota pari all'8,5% nel primo anno e 7% nel secondo. Infine, la legge di stabilità (legge n. 183/2011) ha previsto, per le imprese con meno di 10 dipendenti e per le

⁽¹⁸⁾ Il d.lgs. n. 167/2011 omette ogni riferimento all'assicurazione contro la tubercolosi, che tuttavia si ritiene continuare a sussistere, senza soluzione di continuità, anche dopo l'entrata in vigore del Testo unico, così come accadeva in vigenza del d. lgs. n. 276/2003.

assunzioni comprese tra 2012 – 2016, uno sgravio totale dei contributi a carico del datore ⁽¹⁹⁾.

La riforma del mercato del lavoro, ricomprendendo nell'ambito di applicazione della c.d. AspI anche gli apprendisti, introduce una contribuzione pari all'1,61% della retribuzione imponibile a fini previdenziali (per la quale non opera comunque la decontribuzione). Inoltre è dovuto il contributo licenziamento, di cui al comma 31, art. 2, legge n. 92/2012 (una somma pari al 50% del trattamento mensile iniziale di ASpI per ogni 12 mesi di anzianità aziendale per un massimo di 3 anni), dal 1° gennaio 2013, anche per le interruzioni dei rapporti di apprendistato diverse dalle dimissioni o dal recesso del lavoratore, ivi incluso il recesso del datore di lavoro ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera m) del Testo Unico dell'apprendistato.

Si ricorda, inoltre, come chiarito dal Ministero del Lavoro (risposta ad interpello n. 25/2012), che gli apprendisti possono essere iscritti nella lista di mobilità c.d. non indennizzata ex art. 4, D.L. n. 148/1993 (conv. in legge n. 236/1993), da ultimo modificato con la legge di stabilità 2012. Si tratta delle misure spettanti ai lavoratori licenziati, per giustificato motivo oggettivo (connesso a riduzione, trasformazione o cessazione di attività o di lavoro), da imprese che occupano anche meno di quindici dipendenti e a prescindere dalla possibilità di accedere all'indennità di cui all'art. 7 della legge n. 223/1991 (la c.d. mobilità indennizzata).

Il Testo unico, su cui ha poi operato la riforma, confermava, quanto ai limiti numerici, il rapporto di 1 a 1 tra apprendisti e lavoratori qualificati e specializzati; tale rapporto è rimasto per i soli datori che abbiano meno di dieci dipendenti mentre negli altri casi, a partire dal 1° gennaio 2013, il rapporto viene innalzato in 3 a 2; nel caso in cui in azienda non vi sia alcun

⁽¹⁹⁾ Le questioni di compatibilità rispetto alla disciplina degli aiuti di stato sono stati risolti dalla circolare INPS n. 128/2012.

dipendente o ve ne siano in numero inferiore a tre, si possono assumere apprendisti fino a tre apprendisti. Tale normativa, per espressa disposizione legislativa, non si applica al settore artigiano, per cui valgono le disposizioni dell'articolo 4 della legge n. 443/1985. Viene, inoltre, precisato che tale computo tiene conto degli eventuali apprendisti somministrati ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003 (c.d. *staff leasing*). La riforma del mercato del lavoro ha, inoltre, precisato che resta comunque esclusa la possibilità di somministrare apprendisti nell'ambito di una somministrazione a tempo determinato.

A prescindere dalla tipologia di apprendistato, poi, è possibile il riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e delle competenze acquisite ai fini del proseguimento degli studi nonché nei percorsi di istruzione degli adulti. In ogni caso la formazione effettuata va registrata, a cura del datore, nel libretto formativo del cittadino.

Per quanto attiene alle sanzioni, viene confermato che l'inadempimento nella erogazione della formazione di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro e che sia tale da impedire la realizzazione delle finalità proprie di ogni tipologia, obblighi il datore a versare la differenza tra la contribuzione versata e quella dovuta con riferimento al livello di inquadramento contrattuale superiore che sarebbe stato raggiunto dal lavoratore al termine del periodo di apprendistato, maggiorata del 100%, con esclusione di qualsiasi altra sanzione per omessa contribuzione. Viene tuttavia previsto che qualora, a seguito di attività di vigilanza, in corso di esecuzione emerga un inadempimento nella erogazione della formazione prevista nel piano formativo individuale, il personale ispettivo adotterà un provvedimento di disposizione, ai sensi dell'art. 14 d.lgs. n. 124/2004, assegnando un congruo termine al datore di lavoro per adempiere.

Nuove, invece, le sanzioni previste per la violazione delle disposizioni contrattuali collettive attuative di taluni dei principi di cui all'articolo 2 (obbligo di forma scritta del contratto, del patto di prova e del piano formativo individuale; retribuzione; presenza del tutor o referente aziendale), consistenti in sanzioni amministrative pecuniarie (da 100 a 600 euro; in caso di recidiva a 300 a 1500 euro), previa diffida ex art. 13 d.lgs. n. 124/2004.

Confermato il beneficio normativo consistente nell'esclusione degli apprendisti dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.

Inoltre, riprendendo i contenuti accordo per il rilancio dell'apprendistato dell'ottobre del 2010, siglato tra Governo, Regioni e Parti Sociali, è previsto che i datori di lavoro che abbiano sedi in più regioni possano fare riferimento al percorso formativo della regione dove è ubicata la sede legale e possono altresì lì accentrare le comunicazioni.

2. Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale

L'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale è finalizzata al conseguimento di un titolo di studio, che può essere, come il passato, una qualifica triennale del sistema di istruzione e formazione ovvero, ed una novità dell'ultima riforma, il diploma quadriennale regionale.

Anche in virtù di tale ampliamento è stata contestualmente allargata la fascia dei potenziali apprendisti, prevedendo un limite di età compreso tra i 15 (è utile, infatti, anche per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione) e i 25 anni.

Non vi sono limiti di applicazione in riferimento al settore di appartenenza dell'impresa, purché fuori dal pubblico.

La durata del contratto, stabilita dalle regioni, dipende dalla qualifica o dal diploma da conseguire e non può in ogni caso essere superiore, per la sua componente formativa, a tre anni ovvero quattro nel caso di diploma quadriennale regionale.

Per superare quella rigida e complessa ripartizione di competenze che aveva impedito nel 2003 lo sviluppo di tale tipologia, la sua regolamentazione oggi viene affidata quasi esclusivamente – fatta salva la disciplina del rapporto di lavoro, che, come in tutte le tipologie, ex art. 2 d.lgs. n. 167/2011, è in capo alla contrattazione collettiva – alle regioni, che dovranno dare attuazione all'apposito accordo sottoscritto in conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome il 15 marzo 2012, nel quale è definita, ai sensi dell'art. 3, comma 2, la regolamentazione dei profili formativi. Spetta dunque alle regioni, oltre alla durata del contratto, decidere le qualifiche e i diplomi conseguibili e il monte ore di formazione, esterna od interna alla azienda. Spetta, invece, alle parti sociali occuparsi, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione della formazione aziendale nel rispetto degli standard generali fissati dalle regioni.

3. Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere

L'apprendistato professionalizzante (o contratto di mestiere) è finalizzato all'acquisizione di una qualifica professionale a fini contrattuali.

Gli apprendisti devono avere un'età compresa tra i 18 anni (17 se in possesso di una qualifica professionale) e i 29, da intendersi come 30 anni non compiuti.

È previsto, ma è necessario un decreto di attuazione prima della sua possibile applicazione, che sia esteso anche al settore

pubblico. Nessun limite, invece, per quanto attiene al settore privato.

Nel caso dell'apprendistato professionalizzante gran parte della disciplina è stata affidata alla contrattazione collettiva. Gli accordi interconfederali e contratti collettivi devono stabilire non solo la durata del contratto per la sua componente formativa ma anche la durata e le modalità di erogazione della formazione professionalizzante e di mestiere, da calibrare in ragione dell'età dell'apprendista e della qualificazione contrattuale da conseguire. I profili professionali cui far riferimento sono quelli stabiliti nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale.

Il contratto, in ogni caso, non può avere durata superiore a tre anni ovvero cinque per le figure professionali dell'artigianato, individuate dalla contrattazione collettiva di riferimento. Il Ministero del Lavoro, nella risposta ad interpello n. 40/2011, oggi recepito nell'ambito della riforma del mercato del lavoro, aveva già chiarito che la durata di cinque anni vale non solo per il settore artigiano ma in relazione alle figure professionali aventi contenuti competenziali omologhi e sovrapponibili a quelli delle figure artigiane.

Residua in capo alle regioni l'organizzazione della formazione di base e trasversale, in relazione anche alle risorse disponibili. Tuttavia, anche in caso di loro inerzia, dunque in assenza dell'offerta formativa pubblica, è possibile procedere alla stipula dei contratti, così evitando la paralisi dell'istituto, come confermato peraltro dalla circolare del Ministero del Lavoro n. 29/2011.

Infatti, mentre la formazione professionalizzante, svolta sotto la responsabilità dell'azienda, è sempre obbligatoria (ma può essere comunque destinataria di finanziamenti e/o agevolazioni regionali), l'offerta pubblica integrativa di formazione trasversale o di base diventa obbligatoria per il

datore di lavoro quando sia disciplinata come tale dalla regolamentazione regionale, sia realmente disponibile ed accessibile per l'impresa e per l'apprendista (cioè sia finanziata), sia prevista come obbligatoria (in via sussidiaria e cedevole) dalla disciplina contrattuale.

Le regioni e le associazioni di categoria dei datori di lavoro possono definire, anche nell'ambito della bilateralità, le modalità per il riconoscimento della qualifica di maestro artigiano o di mestiere.

Per i datori di lavoro che svolgono la propria attività in cicli stagionali i contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono prevedere specifiche modalità di svolgimento del contratto di apprendistato, anche a tempo determinato, ai quali non si applica il limite di durata di sei mesi, introdotto con la legge n. 92/2012.

4. Apprendistato di alta formazione e ricerca

La terza tipologia di apprendistato risulta finalizzata all'acquisizione di un titolo di studio dell'alta formazione (di livello secondario superiore, universitario e dell'alta formazione, compresi i dottorati di ricerca, per la specializzazione tecnica superiore di cui all'art. 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, con particolare riferimento ai diplomi relativi ai percorsi di specializzazione tecnologica degli istituti tecnici superiori di cui all'art. 7 del d.P.C.M. 25 gennaio 2008).

Al pari del professionalizzante, può essere stipulato con lavoratori di età compresa tra i 18 anni (17 se in possesso di una qualifica professionale) e i 29, da intendersi come 30 anni non compiuti e, previo apposito recepimento, anche nel settore pubblico.

La legge prevede che la regolamentazione e la durata del periodo di apprendistato siano rimesse alle regioni, per i soli profili che attengono alla formazione, in accordo con le parti sociali e le istituzioni formative interessate (università, gli istituti tecnici e professionali e altre istituzioni formative o di ricerca comprese quelle in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale o regionale e aventi come oggetto la promozione delle attività imprenditoriali, del lavoro, della formazione, della innovazione e del trasferimento tecnologico). Tuttavia, in caso di inerzia delle regioni, è stata confermata la possibilità di procedere all'attivazione del contratto tramite intesa *ad hoc* tra datore, eventualmente assistito dalla propria associazione, ed ente formativo prescelto.

Le uniche novità riguardano una significativa estensione dell'ambito di applicazione, consentendo l'utilizzo di questo contratto per svolgere il praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche o per esperienze professionali e per l'attività ricerca. Tale ultima nuova ipotesi ha quale scopo non il conseguimento di un titolo ma l'inserimento di giovani ricercatori in aziende pubbliche e private; potrebbe in altri termini essere definito come una sorta di "professionalizzante alto", in quanto con la tipologia professionalizzante condivide lo scopo di far acquisire al giovane una qualificazione professionale a fini contrattuali – "ricercatore", già presente in alcuni ccnl –, mentre con l'alto apprendistato quello di puntare ad un elevato grado di specializzazione e preparazione, grazie al raccordo tra l'azienda e l'ente di formazione o ricerca prescelto.

5. Gli standard formativi e professionali

Di centrale importanza nella riforma è l'articolo 6 del Testo unico, che costituisce la colonna portante di tutto il sistema

“apprendistato”, dal momento che mette in comunicazione il sistema della formazione e il sistema del lavoro, che dovrebbe poi essere la filosofia sottesa all’apprendistato.

L’articolo 6, infatti, individua e chiarisce la distinzione tra standard formativi e standard professionali; la definizione dei ruoli di Governo, Regioni e Parti Sociali; il raccordo tra percorsi di istruzione/formazione e percorsi lavorativi; gli elementi per creare un sistema di certificazione delle competenze.

Quanto al primo punto, gli standard formativi sono utili alla verifica dei percorsi formativi svolti in apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e in apprendistato di alta formazione, dunque fanno riferimento a quelle tipologie finalizzate prioritariamente all’acquisizione di un titolo di studio. Tali standard dovranno essere individuati, entro dodici mesi dall’entrata in vigore della riforma, da un decreto interministeriale, previa intesa con le regioni e le province autonome. I secondi invece – gli standard professionali – costituiscono il riferimento per la verifica dei percorsi svolti in apprendistato professionalizzante e in apprendistato di ricerca, dunque sono intesi come i requisiti minimi delle competenze necessarie per svolgere una professione. Questi sono definiti nei ccnl, o, in mancanza, attraverso intese specifiche sottoscritte a livello nazionale o interconfederale.

Al fine poi di mettere in dialogo e raccordo gli standard formativi e quelli professionali, e dunque di armonizzare le diverse qualifiche professionali acquisite secondo le differenti tipologie di apprendistato, il terzo comma dell’articolo 6 prevede l’istituzione, presso il Ministero del Lavoro, ad opera di un apposito organismo tecnico, del repertorio nazionale delle professioni, predisposto sulla base dei sistemi di classificazione del personale previsti dai ccnl. E’ proprio tale comma a fornire lo strumento capace di limitare il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, visto che il repertorio, per la prima volta,

deve essere predisposto “*sulla base dei sistemi di classificazione del personale previsti nei contratti collettivi di lavoro*” e non sulla base di figure e profili teorici.

Tale articolato sistema dovrebbe permettere di ricondurre l’attività di verifica circa l’effettività e la qualità della formazione in apprendistato a un sistema unitario e condiviso di standard professionali, formativi e di certificazione a cui agganciare ciascun percorso formativo individuale.

A chiusura del cerchio, infatti, il comma 2 dell’articolo 6 precisa che compete al datore di lavoro registrare nel libretto formativo del cittadino la formazione effettuata dal lavoratore, mentre il successivo comma 4 affida alle regioni il compito di certificare le competenze acquisite dagli apprendisti, secondo modalità dalle stesse definite e comunque facendo riferimento al repertorio nazionale delle professioni.

Il 29 settembre è stato poi emanato il decreto interministeriale (Ministero del Lavoro e dell’Istruzione), che recepisce l’accordo sancito in conferenza stato-regioni del 19 aprile 2012 in materia di certificazione delle competenze (acquisite in contesti formali, non formali ed informali) ed in attuazione proprio dell’articolo 6.

Il contenuto essenziale del provvedimento consiste nella costruzione di un sistema di definizioni (competenza, convalida/validazione delle competenze, certificazione delle competenze, apprendimento formale, apprendimento non formale, apprendimento informale, etc.), nell’indicazione dell’oggetto della certificazione tramite un elenco di descrittori, individuati in descrizione / denominazione (oggetto, ambito, descrizione figura / profilo); livello (EQF); referenziazioni (ATECO, NUP); processo lavorativo/aree di attività; competenze (elementi minimi di competenza, anche articolati in abilità / capacità e conoscenze). Vengono poi identificati i processi di certificazioni e le fasi che li contraddistinguono nonché le procedure e gli elementi minimi presenti nel

certificato/attestato rilasciato nell'ambito del processo di certificazione. Quanto alla registrazione, si prevede che i certificati/attestati rilasciati in esito al processo di certificazione sono registrabili sul Libretto formativo del cittadino, secondo il modello adottato con decreto del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero dell'istruzione il 10 ottobre 2005. E' previsto che ciascuna Regione e Provincia autonoma possa integrare lo standard formativo con ulteriori elementi conoscitivi, anche su apprendimenti acquisiti e non ancora certificati.

Non può non osservarsi che l'attuazione dell'articolo 6 non appare coerente alle intenzioni ad esso sottese. Pare, infatti, ritrovarsi una visione burocratica che l'articolo 6, invece, puntava a superare. Due gli elementi in tal senso. In primo luogo secondo il decreto interministeriale sono certificabili «le competenze da ricondurre a standard previsti in “repertori” codificati a livello nazionale o regionale, relativi a competenze di base ed a competenze tecnico-professionali, pubblicamente riconosciuti e accessibili su base telematica». Manca, dunque, un qualsiasi riferimento al repertorio delle professioni previsto dall'articolo 6, commi 3 e 4 del decreto legislativo n. 167/2011. Inoltre, si fa riferimento a repertori sia nazionali che regionali, ma soprattutto «pubblicamente riconosciuti», il che lascerebbe intendere che sia l'attore pubblico a dover declinare tanto le competenze di base quanto quelle tecnico-professionali, indebolendo non di poco il ruolo delle Parti Sociali.

Tale sistema quindi non si raccorda alle previsioni contenute nel Testo Unico dell'apprendistato, impedendo quel dialogo tra mondo dell'istruzione/formazione e mondo del lavoro che stava al centro della riforma del 2011.

PARTE SECONDA

TIROCINI

CAPITOLO 1

La regolamentazione dei tirocini in Italia

1. Il Pacchetto Treu: “un” nuovo tirocinio e l’abrogazione della precedente normativa

Una ricostruzione storica del tirocinio formativo e di orientamento in Italia può ben cominciare dalla fonte che ha segnato, in realtà, lo spartiacque tra una serie di interventi tra loro slegati e di incerta natura ed una riforma organica dell’istituto: l’articolo 18 della legge n. 196/1997 (il c.d. Pacchetto Treu) e il suo decreto ministeriale di attuazione, il n. 142/1998.

L’articolo 10 del decreto, infatti, ha abrogato, con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento stesso, una serie di norme ivi elencate e segnatamente: *“i commi 14, 15, 16, 17 e 18, dell’art. 9, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, il comma 13, dell’articolo 3, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, nonché l’articolo 15, della legge 21 dicembre 1978, n. 845”*.

Tale disposizione, dunque, ci aiuta, da una parte, nella precisa ricostruzione del variegato panorama precedente all’intervento riformatore (²⁰); dall’altra, mostra la chiara volontà del Legislatore di sostituire i vecchi modelli (²¹) con

(²⁰) Il decreto fa espressamente salvi quelli che, a partire dal 2007, sono stati definiti “tirocini curriculari”, previsti dagli allora vigenti regolamenti e promossi da istituzioni scolastiche (art. 9, comma 3, d.m. n. 142/1998).

(²¹) Peraltro, proprio tramite la contestuale abrogazione, ad opera dell’articolo 10, viene in qualche modo chiarita la natura comune di una serie di strumenti previsti nell’ordinamento, che non sempre, come si leggerà nel proseguo, erano stati espressamente definiti tirocini.

un unico istituto, che favorisca e faciliti l'utilizzo di questo strumento. L'obiettivo, non va sottaciuto, è stato pienamente raggiunto, dal momento che, per oltre dieci anni, effettivamente queste fonti sono state l'unico punto di riferimento per l'attivazione degli *stage*.

Nell'analisi delle fonti previgenti, elencate nell'articolo 10, occorre evidenziare una fondamentale distinzione: quella tra il tirocinio ancora legato esclusivamente alla formazione professionale e il tirocinio aperto anche al mondo dell'istruzione, caratteristica quest'ultima che acquisirà solo nei primi anni '90.

Infatti, nella legislazione più risalente, quella di cui alla legge n. 845/1978 (legge quadro in materia di formazione professionale), il tirocinio è uno strumento tipico della formazione professionale. Lo schema, così com'è oggi, era trilaterale e prevedeva la stipula di una convenzione tra istituzioni che operano nell'ambito della formazione professionale e le imprese, per consentire ai giovani impegnati in quei percorsi di effettuare un periodo di tirocinio pratico e di esperienza in particolari impianti e macchinari o in specifici processi di produzione oppure per applicare sistemi di alternanza tra studio ed esperienza di lavoro. Veniva prevista come obbligatoria la tutela contro gli infortuni sul lavoro. La finalità – espressa dalla legge – era quella di “*apprendimento e non a scopi di produzione aziendale*”. In quanto strettamente legato alla formazione professionale, la disciplina era nella competenza regionale.

Analogo discorso per l'altro tirocinio “abrogato” con il decreto interministeriale, quello di cui al comma 13, dell'articolo 3, d.l. n. 726/1984 (Misure a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali). Anche qui il modello è il medesimo: uno schema trilatero, ove il ruolo di “promotore” spettava direttamente alla Regione, la quale, nell'ambito dell'organizzazione di attività di formazione professionale,

poteva prevedere periodi di formazione in azienda. Anche in questo caso era obbligatoria l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

Rispetto al modello prima analizzato, già si intravede lo scopo, non più squisitamente formativo, ma, per così dire, "occupazionale" dello strumento, dal momento che la legge prevedeva espressamente che *"entro dodici mesi dal termine dell'attività formativa le imprese hanno facoltà di assumere nominativamente coloro che hanno svolto tale attività"* ⁽²²⁾.

Prima di analizzare l'ulteriore forma di tirocinio espressamente abrogata con il decreto del 1998, vanno ricordate le disposizioni di cui all'articolo 16-bis della legge n. 285/1977 (Provvedimenti per l'occupazione giovanile, formalmente mai abrogata) e all'articolo 17 della legge n. 56/1987 (abrogata con solo successivamente, con la legge n. 297/2002), la cui natura è certamente più controversa e che, per tali motivi, non furono abrogate nel 1998. Se è vero, infatti, che anche per l'avvio di questi istituti era prevista una convenzione tra datori di lavoro e regioni, per l'istituzione di corsi di formazione professionale, tali periodi si ponevano come propedeutici all'assunzione. Per tali ragioni, essi, pur avendo certamente punti di contatto con il tirocinio, ne devono essere esclusi dal novero.

Più in particolare, nella legge del 1977, le regioni stipulavano delle convenzioni con i datori di lavoro per la progettazione di un periodo di formazione, con annesso tirocinio, finalizzato al conseguimento di una qualifica. Vi era tuttavia il preciso impegno, poi, da parte del datore, ad assumere – entro certe quote, modalità e tempi preventivamente stabiliti – taluni di questi soggetti.

Analogamente, nella legislazione del 1987, il datore proponeva alla regione un programma di assunzione di

⁽²²⁾ Si ricordi che era ancora vigente l'articolo 14 della legge n. 264/1949 sulla richiesta numerica per categoria e qualifica.

lavoratori, se quest'ultima avesse organizzato dei corsi di formazione professionale, in cui inserire periodi di formazione sul posto di lavoro.

Già da questa breve analisi, e prima di affrontare la legislazione dei primi anni '90, si intravedono i tratti comuni del tirocinio e, segnatamente, il carattere temporaneo dell'esperienza, la struttura trilaterale, la garanzia di copertura assicurativa e la non configurabilità di un rapporto di lavoro. Ciò, nonostante il tirocinio sia limitato in tale fase alla sola formazione professionale.

È con la legislazione degli anni '90, però, che il tirocinio viene individuato come valido strumento non più e non solo per la formazione professionale ma anche adattabile a tutto il mondo dell'istruzione.

Si considerino, a tal proposito, i commi 14, 15, 16, 17 e 18, dell'articolo 9, d.l. n. 148/1993, ove appaiono in maniera evidente le definizioni e le caratteristiche, poi recepite nella legge n. 196/1997.

È qui, infatti, che si trova la prima fortunata definizione di tirocinio, quale strumento finalizzato ad agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro; la lista dei soggetti promotori (arrivata, praticamente, intatta fino ai nostri giorni): università, provveditorati agli studi, istituzioni scolastiche pubbliche, centri di formazione e/o orientamento, uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; l'esclusione dal novero dei contratti di lavoro; l'obbligo di assicurazione presso l'INAIL e per la responsabilità civile; la necessaria presenza di un tutor; l'indicazione di durate massime, differenziate a seconda che i tirocinanti fossero studenti, portatori di *handicap*, inoccupati, disoccupati o in mobilità; il meccanismo trilaterale sancito da una convenzione tra soggetto ospitante e promotore.

Questa norma, tuttavia, benché contenga tutte le caratteristiche poi accolte nella legislazione successiva, ha

avuto ben poco successo. Le motivazioni, in realtà, sono state più che altro contingenti e dovute, in parte, anche alla sua complessa genesi, dal momento che la legge n. 236/1993 (di conversione del già menzionato decreto n. 148), arriva in realtà all'esito di ben tre decreti legge, reiterati nel tempo ma caducati per la mancanza di conversione (il n. 1 e il n. 57 del 1993). Inoltre, la normativa del 1993 aveva l'ambizione di ricondurre ad unità tutte le tipologie di tirocinio, anche quelle, prima analizzate, degli anni '70 e '80. Tuttavia, la mancata abrogazione di quella normativa ingenerava confusione negli operatori, non favorendo la diffusione e l'utilizzo dell'istituto. Ancora, la normativa rinviava ai competenti ministeri per la definizione di taluni aspetti della nuova disciplina, che però non furono mai emanati, in questo modo impedendo di fatto l'utilizzo dei tirocini.

Negli anni successivi si cercò di porvi rimedio abrogando tale normativa ma la proposta veniva puntualmente inserita in decreti legge, i quali, poi non convertiti, faceva tornare in vigore la vituperata e mai attuata disciplina.

Eppure i tempi erano maturi, come dimostra quanto deciso da Governo e Parti sociali nel Patto per il Lavoro, di poco successivo (24 settembre 1996). Tale documento contiene diversi riferimenti allo *stage*, oltre che un'apposita sezione ad esso dedicata. Da una parte, infatti, vi si legge circa la volontà di *“diffondere l'esperienza dello stage, prevedendo forme di incentivazione per le imprese che offrano tali opportunità formative”*, di creare un *“raccordo tra scuola e lavoro, da realizzare anche attraverso la generalizzazione di stage a carattere fortemente orientativo e formativo”*, di aprire i dottorati di ricerca al mondo del lavoro *“attraverso convenzionamenti e stage”*; dall'altra, nell'apposita sezione del documento dedicata a tale istituto, si riconosce che, più che una riforma, è necessario creare le condizioni per la messa a regime di questo strumento, tendente a favorire un primo

contatto tra giovane in formazione ed impresa. Programmaticamente, si propone di semplificare ulteriormente la procedura di attivazione, mantenendo un quadro di garanzie adeguato. Infine, pur riconoscendo lo scopo primario di orientamento del giovane in formazione, si ammette che esso sia lo strumento di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, facilitando l'accensione di un rapporto di lavoro.

Su tali basi è poi intervenuta la legge n. 196/1997, che, come si vedrà nel capitolo successivo, è stata a lungo, e per certi versi lo è ancora, la normativa di riferimento dei tirocini. La scelta fu quella di rinviare, per la normativa di dettaglio, ad una fonte regolamentare, poi effettivamente emanata (il decreto interministeriale n. 142/1998), pur nell'ambito di una serie di criteri direttivi, contenuti nell'articolo 18. Più in particolare, dopo averne definita la finalità – realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro – vengono indicati i soggetti promotori, viene definito lo schema trilaterale (ammettendo per la prima volta tra i soggetti ospitanti anche i soggetti pubblici), le durate massime, l'obbligo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e per la responsabilità civile, la presenza di tutor, l'attribuzione del valore di crediti formativi alle attività svolte nel corso degli stage, da utilizzare, ove debitamente certificati, per l'accensione di un rapporto di lavoro, l'abrogazione, ove occorrente, delle norme vigenti.

Con la pubblicazione del decreto interministeriale, quindi, lo *stage* ha potuto trovare finalmente quella attuazione, auspicata anche dalle parti sociali e dal Governo nel Patto per il lavoro.

D'altra parte il c.d. Pacchetto Treu costituisce il primo passaggio di una profonda riforma del mercato del lavoro italiano in ottica di promozione dell'occupazione non solo e non tanto agendo sulle tipologie contrattuali (che pure amplia e

rende più flessibili tramite meccanismi di incentivo alla occupazione dei giovani e alla emersione del lavoro irregolare) bensì facilitando l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Si ricordi, infatti, che è questa legge a superare per la prima volta lo storico divieto di interposizione di manodopera, così aprendo la strada alla nascita di apposite Agenzie private, che, nella loro evoluzione, diventeranno agenzie polifunzionali, autorizzate anche alla intermediazione, dunque al collocamento. Non solo, ma in ottica di occupabilità di questi lavoratori viene costituito un apposito fondo interprofessionale per la formazione, finanziato dalle Agenzie.

Proprio a proposito della formazione, la legge n. 196/1997 ha fissato nuovi indirizzi da seguire in campo di formazione professionale, introducendo quel concetto di formazione mirata, attuata, cioè, per rispondere a precise richieste lavorative.

Anche sul versante degli strumenti diretti a migliorare la capacità di inserimento professionale, tale legge aveva immaginato, oltre alla riforma del sistema della formazione professionale, un'ampia gamma di strumenti per facilitare la transizione dalla scuola/Università al mercato del lavoro quali il nuovo apprendistato, il contratto di formazione e lavoro, i nuovi tirocini formativi e di orientamento.

Peraltro, particolarmente innovativa risultava la scelta dei soggetti cui veniva consentita la promozione di tirocini, indice del progetto già in atto di ristrutturazione degli attori presenti nel mercato del lavoro. La generica indicazione di soggetti pubblici o a partecipazione pubblica e di soggetti privati non aventi scopo di lucro veniva infatti completata da una lista di soggetti poi confluita nel d.m. n. 142/1998. Alcuni di essi già comparivano nella succitata legge del 1993. Poiché, come già rilevato, la grande novità di questa legge è proprio il nuovo legame del tirocinio con il mondo dell'istruzione, non stupisce che tra i soggetti "confermati" nel 1997 appaiono uffici

periferici del Ministero del Lavoro, Università e provveditori agli studi, centri pubblici di formazione e orientamento. Le novità consistono, da una parte, nelle agenzie regionali per l'impiego; dall'altra, nelle istituzioni scolastiche, comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali, servizi di inserimento lavorativo per disabili. L'estensione a questo ultimo gruppo di soggetti mostra la volontà di utilizzare il tirocinio come strumento dell'alternanza (da cui l'estensione alle scuole) ma anche come strumento di inserimento per soggetti *latu sensu* svantaggiati (da cui il riferimento alle comunità terapeutiche e ai servizi per i disabili). Il riferimento alle Agenzie regionali si comprende, invece, in ragione del mutato quadro sulle competenze regionale in materia di mercato del lavoro. Tali Agenzie, infatti, invero già previste dagli anni '80, hanno visto aumentare significativamente i propri compiti a seguito di un'apposita delega contenuta nella legge Bassanini (legge n. 59/1997). Non a caso, dall'attuazione di tale delega è stato emanato il d. lgs. n. 469/1997, che trasferisce alle regioni i compiti, prima statali, in materia di mercato del lavoro (tra cui compare espressamente quella di "*indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento*").

2. La riforma Biagi e le rilevanti conseguenze dell'abrogazione dei tirocini estivi

In continuità con la riforma avviata dal Pacchetto Treu, la legge n. 30/2003 e i relativi decreti di attuazione portano a compimento la revisione dei modelli di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro.

A tal fine si ricordi il tentativo di modifica del tirocinio, contenuto nella legge delega, rimasta però sostanzialmente lettera morta. In sua attuazione, infatti, fu introdotto l'articolo

60, d.lgs. n. 276/2003, sulla disciplina dei tirocini estivi, ma fu ben presto (nel 2005) dichiarato incostituzionale, come si vedrà.

L'articolo 2, lett. d), della legge n. 30/2003 – nell'ambito della delega per la riforma dei contratti a contenuto formativo – aveva previsto un intervento anche in materia dei tirocini, per *“la revisione delle misure di inserimento al lavoro, non costituenti rapporto di lavoro, mirate alla conoscenza diretta del mondo del lavoro, con valorizzazione dello strumento convenzionale fra le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il sistema formativo e le imprese, secondo modalità coerenti con quanto previsto dagli articoli 17 e 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, prevedendo una durata variabile fra uno e dodici mesi ovvero fino a ventiquattro mesi per i soggetti disabili, in relazione al livello di istruzione, alle caratteristiche della attività lavorativa e al territorio di appartenenza nonché, con riferimento ai soggetti disabili, anche in base alla natura della menomazione e all'incidenza della stessa sull'allungamento dei tempi di apprendimento in relazione alle specifiche mansioni in cui vengono inseriti, e prevedendo altresì la eventuale corresponsione di un sussidio in un quadro di razionalizzazione delle misure di inserimento non costituenti rapporti di lavoro”*.

La delega, dunque, in una non chiarissima formulazione, sembrava più che voler superare la disciplina di cui alla legge n. 196/1997, richiamata invece proprio tra i criteri da rispettare, fornire uno strumento a vocazione più fortemente occupazionale, da aggiungere ai classici tirocini formativi e di orientamento.

Come accennato, la delega non è stata poi coltivata e, dunque, ha continuato ad applicarsi il tirocinio di cui alla legge n. 196/1997 e al d.m. n. 142/1998. L'unico tentativo fu quello di disciplina dei tirocini estivi e, cioè, di quelli promossi in favore di giovani, iscritti a scuola o all'università, da compiersi

durante le vacanze estive e di durata massima di tre mesi. Si rinviava alla normativa generale per la regolamentazione, fatta salva la specificazione che eventuali borse lavoro erogate fossero di massimo 600 euro mensili. Tale articolo è stato poi dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale, con sentenza n. 50/2005.

L'impugnazione, proposta dalle regioni Marche, Toscana ed Emilia-Romagna, si basava essenzialmente su una argomentazione: l'articolo 60 interveniva – con normativa di dettaglio – nella materia della formazione professionale, di competenza esclusiva regionale. La vana difesa dell'Avvocatura dello Stato insisteva, invece, sul fatto che, per quanto i tirocini estivi non configurino un rapporto di lavoro, spetti comunque al legislatore statale regolarne i punti fondamentali, perché pur sempre attinenti, come rapporti intersoggettivi, all'ordinamento civile; solo lo Stato, argomentarono, avrebbe potuto fissare la griglia dei requisiti affinché il tirocinio sia realmente tale e non nasconda un contratto di lavoro. In maniera estremamente sintetica, ma fortemente condizionando la legislazione successiva ⁽²³⁾, la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima la disposizione di cui all'articolo 60, poiché *“la disciplina dei tirocini estivi di orientamento, dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene alla formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni”*.

Ovviamente la sentenza della Corte Costituzionale va posta in relazione con la riforma nel 2001 del Titolo V della Costituzione, che, com'è noto, ha ridisegnato il sistema di

⁽²³⁾ E' noto, ovviamente, che le sentenze della Corte Costituzionale non hanno valore oltre la singola statuizione. Eppure, per unanime consenso, si è ritenuto, dopo tale sentenza, che la competenza in materia di tirocinio sia esclusiva della regioni. Del resto tale interpretazione è oggi suffragata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 287/2012, su cui si rinvia oltre.

competenze, esclusive e concorrenti, tra stato e regioni. Va, tuttavia, evidenziato che, in materia di formazione professionale, è stata sempre prevista la competenza, tuttavia prima solo concorrente, delle regioni, come anche è emerso nel paragrafo precedente, analizzando la normativa pregressa.

L'esperienza dei tirocini estivi è stata peraltro ripresa in talune normative regionali, quali, ad esempio, quella del Piemonte ⁽²⁴⁾, del Friuli Venezia Giulia ⁽²⁵⁾ e della Liguria ⁽²⁶⁾.

Tuttavia, al di là dell'esiguo intervento in materia di tirocini, la riforma Biagi conserva in materia un'importanza fondamentale, poiché ridisegnando i soggetti che operano nel mercato del lavoro, ha fortemente impattato sulla regolamentazione della materia. Il riferimento, ovviamente, è alla disciplina della promozione dei tirocini, che ha notevolmente risentito delle innovazioni del 2003, che pure sono state introdotte senza operare alcun raccordo con la disciplina dei soggetti promotori dei tirocini.

Si pensi a tutta l'area dell'attività di intermediazione, definita come *“l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro: della raccolta dei curricula dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione; dell'orientamento professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo”*, che solo nel 2011, con interpello n. 36, è stata posta in relazione alla possibilità di promuovere tirocini,

⁽²⁴⁾ Cfr. art. 38 L.R. n. 34/2008.

⁽²⁵⁾ Cfr. DPR n. 103/2010.

⁽²⁶⁾ Cfr. DGR n.555/2012.

consentendo a tutti i soggetti autorizzati (agenzie per il lavoro) o accreditati o in regimi particolari (le scuole, le università, i consorzi universitari, i comuni, le camere di commercio, le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, i patronati, gli enti bilaterali e le associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità, i gestori di siti internet, l'Enpals, l'ordine nazionale dei consulenti del lavoro) a compiere tale operazione e a farsi promotori di tirocini.

3. L'abuso di stage e le ricette per contrastarlo

Negli anni successivi la presa di consapevolezza da parte delle regioni della loro competenza in materia di tirocini, ha fatto sì che si registrassero i primi timidi interventi ⁽²⁷⁾, sebbene, spesso, solo generici, che rimandavano ad atti di giunta, adottati spesso solo molto dopo.

La situazione è rimasta sostanzialmente invariata fino al 2010 ⁽²⁸⁾. In occasione, infatti, dell'accordo per il rilancio dell'apprendistato del 27 ottobre 2010, le Parti Sociali, il Governo e le Regioni presero il preciso impegno di definire *“un quadro più razionale ed efficiente dei tirocini formativi di*

⁽²⁷⁾ E' il caso, ad esempio, dell'Emilia-Romagna, con Legge Regionale n. 17/2005 e del Friuli Venezia Giulia, con legge Regionale n. 18/2005.

⁽²⁸⁾ Nel 2008, in realtà, fu presentato un disegno di legge (C.1754), *Disciplina dell'utilizzazione delle forme di lavoro flessibile e disposizioni in materia tributaria, contributiva e previdenziale, nonché in materia di tirocini e borse di studio*, di cui però, non è essendo mai iniziato l'esame alla Camera, è ignoto il contenuto.

orientamento al fine di valorizzarne le potenzialità in termini di occupabilità e prevenire gli abusi e l'utilizzo distorto" ⁽²⁹⁾.

Effettivamente, i dati a disposizione in materia di tirocini ⁽³⁰⁾ mostrano un quadro preoccupante.

Facendo riferimento, ad esempio, al Rapporto Excelsior Unioncamere (2009) dal 2007 al 2008, il numero degli *stage* effettuato in Italia all'interno di aziende private è aumentato del 19,1% (da 256.000 nel 2007 a 305.000 nel 2008) e con variazioni sempre positive rispetto agli anni passati (circa il +2% tra il 2005 e il 2004 e tra il 2006 ed il 2005 e poi, tra il 2007 e il 2006, + 12%), dunque con un aumento in soli due anni di oltre il 30%. Peraltro il numero è continuato a crescere e così, lo stesso rapporto degli anni successivi, segnala per il 2009, un numero di tirocinanti pari a 322.000; risulta leggermente calato solo nel 2010 (311.000 circa) e nel 2011 (307.000) ⁽³¹⁾. Proprio per l'ambito di competenza in tema di tirocini è interessante analizzare i dati per regione. Sinteticamente può dirsi che nel 2011 la maggior parte dei tirocinanti era nel Nord-Ovest, con una quota del 33,1% e in aumento rispetto all'anno precedente. A tale incremento hanno contribuito Valle d'Aosta, Liguria e soprattutto Lombardia. Notevole l'aumento nel Sud Italia, che porta la quota di tirocinanti stagisti di quest'area dal 19,5 al 20,6% del totale

⁽²⁹⁾ Un altro elemento contemplato, su cui vedi oltre, è l'applicazione del principio delle imprese multilocalizzate anche per i tirocini formativi e di orientamento.

⁽³⁰⁾ Non è un dato rilevato dall'ISTAT, quindi si farà riferimento ai vari rapporti pubblicati in materia.

⁽³¹⁾ Non sono disponibili dati dello stesso Rapporto per anni precedenti a quelli già segnalati. Tuttavia, l'ISFOL ha compiuto un analogo rapporto (Gli stagisti allo specchio, 2010), con i dati a propria disposizione che riguardavano i tirocini promosso dai Centri per l'Impiego. Ebbene nel 1999 tali tirocini erano quasi 7.500; dieci anni dopo, nel 2007, il numero ha toccato quasi quota 49.000 (esclusi gli oltre 3.800 tirocini estivi promossi dalla Provincia Autonoma di Bolzano per gli studenti delle scuole superiori).

nazionale. In questo caso, gli incrementi più significativi si sono avuti in Sicilia, Campania, Puglia e in misura minore in Calabria. Nel Nord-Est e nel Centro, invece, si è registrata una diminuzione rispettivamente del -2,5 e del -8,6%; conseguentemente la presenza di tirocinanti si è ridotta anche sulla media nazionale, attualmente pari, rispettivamente al 27,2% e al 19,1%.

Dopo un primo tentativo di dar seguito a quanto previsto nell'accordo, iniziando i lavori del tavolo tripartito per la definizione di linee guida, le differenti regolamentazioni regionali (³²), portate evidentemente al tavolo, non hanno consentito di raggiungere una sintesi e, quindi, un accordo, per trovare quel delicato equilibrio che consentisse di arginare il fenomeno dell'abuso, riconosciuto anche dalle parti sociali, con elementi di flessibilità.

3.1. Il disegno di legge “Damiano”

Peraltro, degli stessi mesi è una proposta di disegno di legge (il n. 4042), il cui contenuto è noto solo perché annunciato dagli stessi firmatari (tra cui l'ex Ministro Damiano) sulle pagine del quotidiano Europa e che prevedeva l'istituzione di un “contratto di tirocinio”.

Le caratteristiche salienti consistevano nella previsione di una “borsa di studio”, pari al 30% del compenso di un

(³²) Nel frattempo era aumentato il numero di Regioni che aveva legiferato in materia in materia completa (Lazio, D.G.R. n. 151/2009 - “Linee guida dei tirocini formativi e di orientamento nella Regione Lazio”; Piemonte con L.R. n. 34/2008, D.G.R. n. 100 -12934/2009 e Determinazione direttoriale n. 100/2010; Campania con L.R. n. 14/2009 e D.P.G.R. n. 89/2010; Toscana con la famosa Carta dei Tirocini e Stage di qualità, D.G.R. n. 339 del 2011). Tra queste solo la Toscana aveva previsto un compenso obbligatorio, assente nella normativa nazionale. Vi era poi un altro gruppo di Regioni con normativa solo di principio.

dipendente e comunque non inferiore ai 400 euro, oltre ad un rimborso per le spese di trasporto e l'erogazione dei buoni pasto. Veniva fatto divieto di compiere un tirocinio che avesse ad oggetto attività manuali, esecutive e ripetitive. L'assunzione al termine del tirocinio era agevolata tramite l'erogazione di incentivi economici. Ancora, vi erano previsti limiti di durata più contenuti rispetto alla normativa allora vigente (ma comunque di 9 mesi); era fatto esplicito divieto di stipulare il contratto di *stage* per la sostituzione di personale già presente in organico; veniva prevista una garanzia di formazione e l'istituzione di procedure di valutazione delle aziende e degli enti che svolgono tirocini; ovviamente confermato l'obbligo di assicurazioni contro gli infortuni e per la responsabilità civile; i limiti numerici all'utilizzo di tirocinanti erano rapportati alla dimensione dell'azienda ospitante, consentendo l'ingresso di un solo stagista per le aziende con meno di 15 dipendenti.

In caso di gravi violazioni, veniva prevista la trasformazione in un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato; mentre per gli enti promotori, sempre in caso di gravi irregolarità e mancate verifiche, veniva previsto che l'ispettorato del lavoro potesse togliere loro l'autorizzazione a promuovere nuovi *stage*.

3.2. La manovra estiva bis

Nonostante l'intesa tra Governo e Regioni non abbia mai visto la luce, quegli stessi obiettivi sono stati poi fatti propri dal Legislatore che, nella manovra estiva bis (d.l. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011) all'articolo 11, ha previsto nuovi "Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini", oggi dichiarato incostituzionale.

Le principali novità introdotte nella manovra estiva bis consistevano, da una parte, nell'affermazione della competenza

regionale in materia, con esplicito riferimento all'individuazione dei soggetti che potevano farsi promotori dei tirocini, ferma restando la competenza statale a definire “i livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini” ⁽³³⁾ (unico intervento ritenuto possibile, stante la competenza regionale). Dall'altra, nella specificazione di tali livelli di tutela, in riferimento alla durata del tirocinio formativo e di orientamento non curriculare (lasciando dunque fuori dall'ambito di applicazione gli altri tipi di tirocini, quali quelli curriculari, quelli di inserimento e reinserimento e quelli destinati a particolari categorie di soggetti) e nella individuazione dei soggetti in favore dei quali possono essere promossi i tirocini.

Il riferimento implicito nella rubrica dell'articolo è, ovviamente, all'articolo 117, comma 2, lettera m), che, com'è noto, assegna alla competenza esclusiva dello stato la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”. La scelta del Legislatore, pertanto, è stata quella di affermare, come si vedrà tra breve, la competenza regionale e nel contempo indicare quegli elementi che costituiscono un livello di tutela essenziale, in quanto tale da rispettare in tutto il paese.

Il rinvio alla normativa regionale appare già nell'*incipit* della norma: “*I tirocini formativi e di orientamento possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali*”. Esso, tuttavia, è esplicitamente affermato nel 2° comma, ove si chiarisce che solo in assenza di specifiche regolamentazioni regionali trovano applicazione l'articolo 18

⁽³³⁾ Il riferimento all'“attivazione” del tirocinio non deve trarre in inganno. In realtà, il Legislatore sembra riferirsi non tanto ai passaggi, per così dire, burocratici che consentono l'avvio del tirocinio, quanto piuttosto a tutti gli elementi necessari per regolamentare l'istituto.

della legge n. 196/1997 e il relativo regolamento di attuazione, “aggiornati”, per così dire, alle disposizioni introdotte dallo stesso articolo. L’applicazione della vecchia normativa era dunque stabilita come cedevole e sussidiaria. D’altra parte, anche la normativa regionale già adottata poteva essere considerata applicabile, senza bisogno di aggiornamenti formali, con le novità della riforma. Ciò in quanto se l’articolo 11 esprime livelli essenziali di tutela, è necessario concludere per la disapplicazione delle differenti regole regionali.

Tuttavia, tale intervento, che pure aveva lasciato ampio spazio di azione alle regioni, era stato considerato poco rispettoso delle loro competenze. Tanto è vero che l’ordine del giorno 9/4612/105 approvato dalla Camera dei Deputati il 14 settembre 2011 aveva impegnato il Governo a promuovere un’intesa complessiva con le Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, in omaggio al principio di leale collaborazione, per individuare i livelli essenziali di tutela in materia dei tirocini formativi.

3.3. La riforma Fornero

A neppure un anno di distanza dai provvedimenti del 2011 è intervenuta la riforma del mercato del lavoro, che ha modificato anche la materia dei tirocini ⁽³⁴⁾.

Anticipato da un documento, quello del 23 marzo, in cui si chiariva la volontà di rispettare i profili di competenza regionale ma, al contempo, si affermava la piena competenza statale alla predisposizione di linee guida per la definizione di standard minimi di uniformità della disciplina sul territorio

⁽³⁴⁾ In un primo momento, in realtà, il Ministro del lavoro si era espresso nella direzione di circoscrivere il loro utilizzo unicamente nell’ambito di percorsi scolastici e universitari, come metodologia formativa e di alternanza escludendone la valenza di inserimento occupazionale.

nazionale, la prima versione della disciplina prevedeva una delega al Governo a emanare dei decreti legislativi. Pur imponendo modalità che assicurassero ampio coinvolgimento di tutti i soggetti interessati (quelle previste dal comma 90, articolo 1, legge n. 247/2007), venivano individuati una serie di principi fondamentali e requisiti minimi dei tirocini formativi e di orientamento: revisione della disciplina, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo; previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività; individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza, anche attraverso la previsione di sanzioni amministrative, in misura variabile da mille a seimila euro; previsione di non assoluta gratuità del tirocinio, attraverso il riconoscimento di una indennità, anche in forma forfetaria, in relazione alla prestazione svolta.

A seguito anche dell'opposizione delle regioni, che vedevano questo intervento come una nuova ingerenza in materia di loro competenza, la formulazione poi approvata è impostata in maniera molto diversa, benché i criteri sono sostanzialmente simili, come si vedrà nel capitolo successivo. Infatti, abbandonata la strada della legge delega, è stata intrapresa quella dell'accordo tra Stato e Regioni. Del resto, sia la Commissione parlamentare per le questioni regionali sia la Commissione affari costituzionali, analizzando il primo testo e pur rendendo parere favorevole, evidenziavano la competenza legislativa primaria attribuita in materia dalla Costituzione alle Regioni e proponevano soluzioni diverse volte a renderla compatibile, tra cui la via, poi effettivamente scelta, della leale collaborazione e dell'accordo con le regioni.

Ripercorrendo sinteticamente i contenuti della norma, la legge n. 92/2012 ha previsto un accordo, che dovrebbe

intervenire nei 180 giorni successivi all'entrata in vigore della legge (18 luglio 2012), in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Oggetto e scopo dell'accordo sarà pervenire alla definizione di linee guida condivise, che andranno poi, evidentemente, recepite dalle singole regioni. Il testo della delega non si limita a prevedere detto accordo ma fornisce una serie di criteri, che lasciano intuire un notevole irrigidimento della disciplina.

Si legge, in primo luogo, di una *“revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo”* e della *“previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività”*, criteri che sembrano proseguire sulla strada già intrapresa nel 2011, diretta a restringere l'ambito di applicazione di questo strumento. Il terzo criterio, inoltre, sembra voler agire sull'aspetto sanzionatorio, in ottica di effettività, anche in questo caso operando in continuità con i precedenti provvedimenti, riferendosi alla *“individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza”*. Tuttavia, l'obiettivo di garantire un'esperienza di qualità rischia di essere annullato da una eventuale regolazione di eccessivo dettaglio, come pure questi due ultimi criteri ricordati lasciano presagire, senza lasciare ai legittimi titolari (le regioni) la possibilità di regolamentare l'istituto. Infine, un ultimo criterio, su cui si avrà modo di tornare nel proseguo, riguarda l'obbligo di corresponsione di un'indennità al tirocinante.

Si evidenzia, da ultimo, come la Riforma del 2012 non abbia previsto il coinvolgimento delle parti sociali (ciò a differenza del precedente tentativo, successivo all'accordo del 2010), grandi assenti nella composizione delle eventuali linee guida. Elemento, questo, che mostra una prospettiva di rigida

regolamentazione “burocratico-amministrativa” e senza condivisione con i soggetti (quali le imprese) che poi, nei fatti, sono i principali artefici di un tirocinio di qualità.

3.4. Un nuovo scenario tra incostituzionalità dell’art. 11 d.l. n. 138/2011 e inattuazione della Riforma Fornero

Recentemente, come già anticipato, è poi intervenuta la Corte costituzionale con sentenza n. 287/2012, dichiarando illegittimo l’articolo 11, d.l. n. 138/2011, in quanto lesivo delle competenze riservate in materia alla potestà legislativa delle regioni.

La Corte Costituzionale, richiamando i propri precedenti in materia, specie la sentenza n. 50/2005, ribadisce che la competenza esclusiva delle regioni in materia di istruzione e formazione professionale *“riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti, scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati, accordi”*. Poiché il provvedimento non interveniva in materia di formazione aziendale (di competenza statale), l’articolo 11 è in contrasto con l’articolo 117, quarto comma della Costituzione. A ulteriore conferma, la Consulta precisa che il Legislatore ha stabilito, in caso di inerzia delle regioni, la diretta applicazione dell’articolo 18 della legge n. 196/1997 che prevede la adozione di una disciplina volta a *“realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e di agevolare le scelte professionali, mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, attraverso iniziative di tirocini pratici e stages, a favore di soggetti che hanno già assolto l’obbligo scolastico”*. Di contro, è irrilevante la rubrica della norma («Livelli di tutela

essenziali per l'attivazione dei tirocini»), poiché l'autoqualificazione non rende effettiva l'esistenza del titolo di competenza richiamato. Tanto più nel titolo di competenza costituito dai livelli essenziali delle prestazioni, che non individua una materia in senso stretto, quanto, invece una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie (sentenza n. 322 del 2009). Essa pertanto deve essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011).

In realtà, la decisione della Corte Costituzionale non sorprende in ragione del significativo precedente già ricordato (sentenza n. 50/2005). Scontenta forse, oggi come allora, la sintetica spiegazione della Corte, che mostra l'assenza di una chiara elaborazione della fattispecie.

Inoltre, a preoccupare sono gli incerti scenari aperti dalla sentenza della Corte combinati con l'inattuazione della delega contenuta nella Riforma Fornero, il cui accordo, a pochi giorni dalla scadenza del termine, e con una delicata situazione politica, non è ancora stato firmato.

La materia dei tirocini formativi e di orientamento torna così in quello stato di totale incertezza normativa che ne ha favorito un utilizzo distorto e talvolta abusivo.

4. Le normative regionali

L'analisi delle fonti deve, a questo punto concludersi, con la verifica della normativa regionale.

Una mappatura della legislazione regionale di riferimento indica, tuttavia, che non tutte le regioni, pur rivendicando la propria competenza esclusiva, hanno una disciplina completa in materia.

Tabella 1 - Normativa regionale in materia di tirocinio

Abruzzo	DGR 12 marzo 2012, n. 154
Prov. Bolzano	Convenzione quadro con le parti sociali operanti in Provincia di Bolzano, 24 gennaio 2001
Campania	LR 18 novembre 2009, n. 14 DPGR 2 aprile 2010, n. 89
Emilia Romagna	LR 1 agosto 2005, n. 17
Friuli Venezia Giulia	LR 9 agosto 2005, n. 18 DPR 21 maggio 2010, n. 103
Lazio	DGR 13 marzo 2009, n. 151
Liguria	LR 5 aprile 2012, n. 13 DGR 18 maggio 2012, n. 555
Lombardia	DGR 20 marzo 2012, n. 3153
Molise	DGR 20 febbraio 2012, n. 97
Piemonte	LR 22 dicembre 2008, n. 34 DGR 21 dicembre 2009, n. 100 –12934
Sicilia	LR 26 marzo 2002, n. 2 Circolare 28 novembre 2002, n. 22 Indirizzo assessoriale applicativo 24 luglio 2009, n. 260
Toscana	LR 27 gennaio 2012, n. 3 DGR 19 marzo 2012, n. 220
Prov. Trento	DGP 15 giugno 2012, n. 1216 LP 16 giugno 1983 n. 19
Veneto	LR 13 marzo 2009, n. 3 DGR 6 marzo 2012, n. 337

L'analisi della normativa mostra che gli interventi regionali successivi al decreto legge n. 138/2011 sono stati ben sei ma non sempre tale intervento è stato adeguato in termini di dettaglio e autonomia. Basti pensare alla regione Molise che, nel pur recentissimo intervento, si è limitata a prendere atto (dunque in un certo senso a recepire) l'intervento del Legislatore del 2011, in assenza, però, di una propria disciplina. Analizzando poi, sia le normative più risalenti, sia quelle più recenti – alla luce anche del mutato quadro legislativo, dovuto alla sentenza della Corte Costituzionale n. 287/2012 – ad oggi solo otto Regioni (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Trento, Veneto) hanno una normativa compiuta in materia di tirocini formativi, che sarà comunque da aggiornare a seguito della eventuale approvazione delle linee-guida. Ben tredici regioni invece o non hanno una regolamentazione esaustiva, rimandando alla normativa nazionale e dunque senza autonomia da essa (Bolzano, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Sicilia) o non hanno mai attuato la normativa, fermandosi a normative di principio ovvero non hanno neppure un principio di regolamentazione (Basilicata, Calabria, Marche, Puglia, Sardegna, Umbria e Valle d'Aosta).

La Provincia di Bolzano, ad esempio, che aveva scelto già all'indomani della regolamentazione della legge n. 196/1997 la strada dell'accordo con le parti sociali è limitata ai soli tirocini formativi e di orientamento e non si occupa di una parte fondamentale qual è, come si vedrà nel proseguo, quella dei soggetti promotori. La Campania, l'Emilia-Romagna e il Lazio, poi, contando sulla "rete di protezione" costituita dalla normativa nazionale, cui ampiamente rinviando, non disciplinano aspetti importanti come i limiti numerici o durate (Lazio) ovvero si occupano solo dei tirocini formativi e di orientamento (Emilia Romagna). Lo stesso dicasi della Sicilia,

che ha operato spesso più a livello di prassi (tramite circolari interpretative) che di normativa completa, dando vita ad una regolamentazione estremamente frammentata ed assolutamente insufficiente a regolare compiutamente l'istituto. Come si vedrà nel capitolo successivo, tra le regioni che hanno disciplinato in maniera completa l'istituto vi sono anche soluzioni originali, coerenti con la funzione dei tirocini e in grado di adattarsi al mercato del lavoro locale.

Peraltro, preme qui segnalare che in assenza di linee-guida e regole comuni, la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento è destinata a variare in modo significativo tra regione e regione dando luogo a disparità di trattamento che non poco incidono anche sul corretto utilizzo delle tipologie contrattuali di primo ingresso dei giovani nel mondo del lavoro come l'apprendistato, i contratti di lavoro temporaneo e di lavoro a progetto. Un quadro giuridico-istituzionale quindi che, seppure formalmente rispettoso delle competenze riservate dalla Costituzione alle regioni, non ha sin qui consentito una evoluzione positiva delle prassi e dei comportamenti di operatori e imprese coerente tanto con l'evoluzione delle metodologie di alternanza oggi promosse e incentivate dal sistema educativo di istruzione e formazione, quanto con i profondi cambiamenti intervenuti a livello giuridico e istituzionale nella organizzazione e nella disciplina del mercato del lavoro.

CAPITOLO 2

La disciplina dei tirocini: una ricostruzione sistematica ⁽³⁵⁾

1. Definizioni e tipologie: quali tirocini?

Come è emerso nel capitolo precedente, la disciplina dei tirocini è particolarmente composita, facendo riferimento ad un numero considerevole di fonti e in una non chiara gerarchia.

L'ambito della presente ricerca suggerisce di limitare l'analisi, e il successivo confronto con il contratto di apprendistato, ai solo tirocini formativi e di orientamento propriamente detti, quelli, cioè, svolti in funzione di orientamento del giovane.

Tuttavia, non si può prescindere dal riferimento alle varie tipologie esistenti. Tale esigenza si giustifica, in primo luogo, perché tutti i tipi di tirocinio sono comunque rapporti appartenenti alla medesima famiglia ed essi del resto hanno un elemento comune – il contenuto “formativo” del percorso – che vale ad accomunarli; accanto ad esso, tuttavia, ne esiste un altro – una finalità ulteriore, per così dire – che vale, invece, a differenziarli l'uno dall'altro. In ragione dei diversi obiettivi, è ovvio che anche le caratteristiche soggettive dei tirocinanti siano diverse.

Peraltro, tale differenziazione, che nella normativa di cui al Pacchetto Treu era certamente più diluita, era stata rimarcata dal Legislatore prima (l'articolo 11, d.l. n. 138/2011 recitava *“Fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure*

⁽³⁵⁾ Poiché nel capitolo si farà ampio riferimento alla normativa regionale, si omette l'indicazione del numero del provvedimento, per il quale si rimanda alla tabella del capitolo precedente.

alternative di detenzione, i tirocini formativi e di orientamento non curricolari”) e dal Ministero del Lavoro, poi. Questi, in particolare, con la circolare n. 24/2011, pubblicata all’indomani del provvedimento legislativo, aveva insistito in maniera significativa sull’ambito di applicazione della riforma e, di conseguenza, sulle differenze tra i vari tipi di tirocinio.

Benché la già richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 287/2012 abbia fatto venir meno tale ultima normativa, le diverse durate già previste nel Pacchetto Treu – allo stato attuale e fino alla eventuale adozione delle linee guida l’unica normativa applicabile in assenza di disposizioni regionali ⁽³⁶⁾ – così come la natura diversa dei vari soggetti promotori e dei tirocinanti, presuppongono nei fatti tale diversità.

In effetti, anche le varie normative regionali mostrano, più o meno direttamente (indicandolo espressamente o tramite la previsione di durate e caratteristiche soggettive diverse), di aver recepito queste diversificazioni.

Meritano di essere ricordate, a tal proposito, due tra le più recenti normative, ossia quella della Lombardia e quella della Liguria. L’una, a livello definitorio, distingue esclusivamente tra tirocini curricolari ed extracurricolari (cui vengono ricondotti anche i tirocini di inserimento di particolari categorie di soggetti). L’altra, che distingue, invece, tra tirocini formativi e di orientamento e tirocini di inserimento, questi ultimi riservati a varie categorie di soggetti svantaggiati. C’è da dire, tuttavia, che a tale sintetica classificazione non corrisponde un’altrettanto agile disciplina, dal momento che per quanto attiene alle durate e alle caratteristiche soggettive dei tirocinanti vengono riproposte le normative nazionali, attraverso un sistema articolato di richiami.

⁽³⁶⁾ Benché, a questo punto, anche sulla loro legittimità costituzionale sussistono notevoli dubbi.

In ragione di tutto quanto detto possono quindi ritenersi ancora validi i contenuti espressi nella circolare n. 24/2012, che qui brevemente si ripercorre.

Oltre ai tirocini formativi e di orientamento, la circolare, con uno sforzo classificatorio, ha individuato i tirocini curriculari, i tirocini di reinserimento/inserimento al lavoro e i tirocini in favore di particolari categorie di soggetti (disabili, invalidi fisici, psichici e sensoriali; soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti, condannati ammessi a misure alternative di detenzione, immigrati nell'ambito dei decreti flussi, richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale e le altre categorie di soggetti svantaggiati destinatari di specifiche iniziative di inserimento o reinserimento).

Più in particolare, i tirocini "curriculari", già contemplati in una nota del Ministero del Lavoro del 14 febbraio 2007 (sull'assenza in tal caso dell'obbligo di comunicazioni obbligatorie) sono quei tirocini che hanno come finalità affinare il processo di apprendimento e di formazione con modalità c.d. di alternanza. Essi risultano inclusi nei piani di studio delle Università – nell'ambito di lauree triennali e specialistiche, di master, di dottorati di ricerca – e degli istituti scolastici, sulla base di norme regolamentari. La loro finalità consente di comprendere agevolmente il perché della platea ristretta, rispetto alle altre tipologie di tirocinio, dei soggetti promotori: Università, istituzioni universitarie che rilasciano titoli accademici, scuole e istituzioni scolastiche che rilasciano titoli di studio con valore legale, centri di formazione professionale in convenzione con Regioni e Province. Analogamente accade per quanto riguarda i soggetti che possono beneficiarne, dal momento che tali tirocini sono destinati ai soli studenti e allievi che quel percorso di studio stanno compiendo.

Per quanto riguarda i tirocini di inserimento e reinserimento lavorativo, essi sono finalizzati a favorire l'inserimento al lavoro di soggetti disoccupati, inoccupati e in mobilità ⁽³⁷⁾.

Vi è poi il tirocinio destinato a categorie di soggetti estremamente eterogenee, con la finalità, comune a tutti, di facilitarne l'inserimento lavorativo. Destinatari sono, ad esempio, disabili, invalidi fisici, psichici e sensoriali, soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti, condannati ammessi a misure alternative, immigrati, richiedenti asilo, e altri soggetti nell'ambito di programmi promossi da Ministero, Regioni e Province.

Inoltre, occorre ricordare la possibilità di ricorrere a tirocini c.d. atipici. Si tratta dell'ipotesi, espressamente ammessa dal Ministero con risposta ad interpello n. 7/2010, di promuovere tirocini oltre i limiti imposti, purché per il perseguimento di un interesse meritevole di tutela e nel rispetto dei principi, del quadro generale e delle specifiche tutele inderogabili del tirocinante previsti dalle norme (e salva sempre l'eventuale prova della fraudolenza degli intenti), e ciò in ossequio al principio di autonomia contrattuale di cui all'art. 1322 c.c..

Così definito con più chiarezza il quadro dei tirocini, merita una più attenta riflessione la categoria dei tirocini formativi e di orientamento, alla luce dei recenti interventi (legislativi e giurisprudenziali) di cui si è detto nel capitolo precedente.

Come già evidenziato essi sono finalizzati ad agevolare le scelte professionali e la occupabilità dei giovani mediante una

⁽³⁷⁾ Secondo la definizione del d.lgs. n. 297/2002 è disoccupato chi abbia perso il posto di lavoro o cessato un'attività autonoma e sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo le modalità definite dalla legge. Tale disponibilità deve essere formalizzata attraverso un'apposita dichiarazione che il lavoratore interessato deve presentare al Centro per l'impiego nel cui ambito territoriale si trova domiciliato; è inoccupato colui che, senza aver precedentemente svolto un'attività lavorativa, siano alla ricerca di un'occupazione.

formazione in ambiente produttivo e una conoscenza diretta del mondo del lavoro. Proprio in virtù di tale obiettivo di transizione dal mondo dell'istruzione al mondo del lavoro, devono essere temporalmente legati al conseguimento di un titolo di studio. Originariamente, tale periodo di tempo entro cui poter effettuare un tirocinio era di 18 mesi (d.m. n. 142, art. 7, co. 1, lett. c, d). Esso poi era stato notevolmente limitato dal d.l. n. 138, portandolo a 12 mesi. Ovviamente le normative regionali si erano, di volta in volta, adeguate ai limiti legislativi.

A fronte, tuttavia, della dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 11, d.l. n. 138 si crea un grave problema di coordinamento. In vigenza dell'articolo 11, infatti, in tutte le regioni – a prescindere che fossero dotate di apposita normativa – il tirocinio poteva essere promosso in favore di neolaureati o neodiplomati entro 12 mesi. Oggi, invece, il venir meno di tale normativa fa sì che le regioni (virtuose) che si sono adeguate mantengono un limite di 12 mesi, a fronte delle altre alle quali tornano ad applicarsi i limiti della normativa del 1997-1998.

Tale situazione di incertezza potrà essere risolta solo dalle linee guida di cui alla Riforma Fornero. Peraltro, non è possibile sapere su quale misura esse si attesteranno. Tuttavia, visto lo spirito della riforma e la volontà di favorire una rapida transizione scuola – lavoro per contrastare la disoccupazione giovanile, un periodo di 18 mesi appare del tutto inadeguato.

2. Durata

Un elemento essenziale a garanzia della genuinità ed effettività del tirocinio è il limite alla sua durata. E' evidente, infatti, che per le finalità che lo caratterizzano non può avere alcun senso protrarlo eccessivamente nel tempo.

Aveva destato scalpore la scelta del Legislatore del 2011 di limitare la durata del tirocinio formativo e di orientamento a sei mesi, comprensivi delle proroghe, lasciando invariate quelle delle altre tipologie e ferma restando la possibilità di attivazione di tirocini di diverso tipo (ad esempio prima curriculare e, poi, non curriculare) a favore di un medesimo soggetto, laddove ricorressero i presupposti di legge.

Le regioni più virtuose, anche in questo caso, si erano assestate sulle durate di volta in volta previste dalla legge, riproponendo pedissequamente il contenuto del d.m. n. 142 e aggiornandolo poi a seguito della conversione in legge del d.l. n. 138. Si distinguono solo, da questo punto di vista le normative di Toscana e Liguria che hanno innalzato la durata dei tirocini di inserimento/reinserimento a dodici mesi, in luogo dei sei, previsti dalla legge e ribaditi nella circolare n. 24/2011. In altri casi, poi, le regioni hanno previsto norme di maggior dettaglio rispetto alla disciplina legislativa in merito alla possibilità di reiterare il tirocinio presso lo stesso datore. Ad esempio, sia l'Abruzzo sia la Lombardia, sia il Friuli ne fanno espresso divieto.

Ancora una volta, tuttavia, la materia va riconsiderata alla luce della incostituzionalità che riporta in vita, in assenza della normativa regionale, le vecchie durate:

- massimo quattro mesi per studenti di scuola secondaria;
- massimo sei mesi per inoccupati, disoccupati o iscritti alle liste di mobilità;
- massimo sei mesi per allievi degli istituti professionali di Stato, di corsi di formazione professionale, e per studenti frequentanti attività formative post-diploma o post laurea;
- massimo dodici mesi per studenti universitari, compresi coloro che frequentano corsi di diploma universitario, dottorati di ricerca e scuole o corsi di perfezionamento e specializzazione nonché di scuole o corsi di perfezionamento e specializzazione post-secondari anche non universitari;

- massimo dodici mesi per persone svantaggiate ai sensi del comma 1 dell'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381;
- massimo ventiquattro mesi per soggetti portatori di handicap.

Appare evidente che tali durate oggi siano del tutto sproporzionate, sia per la struttura del nostro mercato del lavoro, sia per i tempi della transizione scuola – lavoro dei nostri giovani. Tanto più oggi, in vista dei principi che hanno guidato la redazione della riforma del lavoro del 2012. Si può immaginare, dunque, che le linee guida si attesteranno, almeno per i tirocini formativi e di orientamento, su durate nettamente inferiori, più vicine alle previsioni del d.l. n. 138.

Può essere considerata ancora applicabile la disposizione del d.m. n. 142/1998, che precisa come nel computo dei limiti di durata non si tenga conto degli eventuali periodi dedicati allo svolgimento del servizio militare o di quello civile, nonché dei periodi di astensione obbligatoria per maternità, che dunque vanno annoverate tra i motivi di sospensione *ex lege* del tirocinio. Tali eventi che consentono la proroga, comunque, sono spesso regolati anche nelle normative regionali.

3. I soggetti promotori

Com'è noto, e come già emerso nel capitolo precedente, il rapporto di tirocinio è sempre trilaterale perché non si instaura alcuna formale relazione diretta tra il soggetto c.d. ospitante (l'ente presso cui viene svolto il tirocinio) e il tirocinante ⁽³⁸⁾. A fare da “mediatore” tra questi due soggetti vi è infatti l'ente c.d. promotore, il quale, da una parte, stipula una convenzione con l'ente ospitante, dall'altra, redige il progetto formativo del

⁽³⁸⁾ Ciò vale a distinguerlo dal tirocinio finalizzato alla pratica professionale (il c.d. praticantato).

tirocinante, contenente la descrizione dell'attività oggetto dello *stage*.

E' importante sottolineare il ruolo di questo soggetto. Esso non deve limitarsi alla disbriga formale degli aspetti burocratici ma deve svolgere un autentico ruolo di garanzia della genuinità ed efficacia del tirocinio. Si è già visto, del resto, nel capitolo precedente, come la strada scelta a partire dalla fine degli '90 sia stata quella di superare le criticità del nostro mercato del lavoro, anche mediante un migliore incontro tra domanda e offerta di lavoro. In tale ottica, dunque, è questo un aspetto del tirocinio su cui dover insistere maggiormente in funzione di tutela del tirocinante e di buon esito dell'esperienza.

Si è già avuto modo di approfondire le ragioni alla base della scelta dei promotori compiuti dalla legge Treu. Ciò dunque che appare utile evidenziare è che bene aveva fatto il Legislatore del 2011 a lasciare la scelta dei soggetti promotori completamente nella disponibilità delle regioni. Ciò, in primo luogo, per le attuali competenze in capo alle regioni in materia di mercato del lavoro ed in secondo luogo perché se lo scopo del tirocinio è agevolare l'occupazione giovanile, il livello locale è quello maggiormente indicato per individuare le necessità del territorio e selezionare i soggetti più adatti alla promozione del tirocinio.

Si tratta di un'opportunità che non tutte le ragioni, anche tra le poche virtuose che hanno disciplinato il tirocinio, hanno effettivamente colto. Tra queste vanno ricordate la legge piemontese e quella campana, che già includevano tra i soggetti promotori tutti coloro autorizzati all'intermediazione. Tra le normative più innovative, anche perché tra le più recenti, vi sono quella di Liguria e Lombardia, che fanno espresso riferimento al proprio sistema regionale di accreditamento e alle autorizzazioni di cui al d.lgs. n. 276/2003. Inoltre, la regione Abruzzo si caratterizza per un aggiornamento, per così dire, dei riferimenti contenuti nella legislazione Treu,

ammettendo ad esempio anche le associazioni di volontariato (soluzione analoga nella normativa Toscana).

Si auspica dunque che le linee guida sappiano evidenziare, in prima battuta, le competenze del soggetto promotore per favorire l'incontro tra tirocinante e ospitante e che sappiano riconoscere, poi, al soggetto promotore il ruolo di garante della qualità dell'esperienza di tirocinio.

4. Soggetto ospitante

Per quanto riguarda i soggetti ospitanti non sono previsti limiti particolari, salvo che non siano le leggi regionali a prevederlo ⁽³⁹⁾, e infatti riguarda sia soggetti pubblici ⁽⁴⁰⁾ che privati. Non può essere interpretata restrittivamente, a tali fini, l'utilizzo del termine "azienda" nel d.m. n. 142. Del resto, sia l'articolo 18 della legge n. 196/1997, sia il d.m. n. 142 utilizzano altrove la parola "datore", certamente più ampia e in grado di ricomprendervi anche, ad esempio, studi professionali ⁽⁴¹⁾, partiti politici, associazioni sindacali, fondazioni e quant'altro.

Gli unici limiti previsti, a tal fine, sono numerici e possono essere stabiliti dalla normativa regionale. In assenza, si applica quella nazionale, di cui all'articolo 1 del d.m. n. 142/1998. Vengono individuate tre fasce, legate alle dimensioni aziendali. Nella prima – aziende con non più di cinque dipendenti a tempo indeterminato – è consentito ospitare un solo tirocinante; nella seconda – dipendenti compresi tra sei e diciannove – al

⁽³⁹⁾ E' il caso, ad esempio, di alcune interpretazioni della Regione Sicilia, fornite dagli organi competenti in apposite circolari, per talune tipologie di tirocini.

⁽⁴⁰⁾ Questi ultimi, nella disciplina previgente (ancora nel 1993) esclusi.

⁽⁴¹⁾ Peraltro il ccnl degli Studi Professionali è uno dei pochi che si occupa, benché in maniera assolutamente descrittiva, dei tirocini.

massimo due tirocinanti contemporaneamente; oltre, un numero di tirocinanti in misura non superiore al dieci per cento dei dipendenti. Come specificato in una circolare di poco successiva al decreto interministeriale (la n. 92/1998), nell'ipotesi in cui il calcolo della percentuale produca frazioni di unità, tali frazioni si arrotondano all'unità superiore solo nell'ipotesi in cui la frazione è superiore o pari a un mezzo.

Proprio il riferimento al “datore di lavoro” sembrerebbe escludere dalla possibilità di ospitare tirocinanti in “aziende” senza alcun dipendente, poiché è evidente che, senza dipendenti, non vi è alcun datore di lavoro. Tale interpretazione risulta avallata dalla stessa circolare n. 92, che, ripercorrendo i limiti numerici, indica numericamente la prima fascia come “aziende con dipendenti da 1 a 5”.

Tuttavia, questa lettura della norma risulta oggi assolutamente inadeguata. È evidente che sarebbe troppo rigido far riferimento esclusivo ai dipendenti a tempo indeterminato, a fronte di un'impresa, com'è l'attuale, che non conta più sulla sola forza lavoro dipendente. Peraltro, alcune normative regionali – come quella della Lombardia, tra le più recenti emanate – vanno in questo senso, includendo espressamente nella prima fascia, le aziende senza alcun dipendente ⁽⁴²⁾. Inoltre, proprio la normativa lombarda ha esteso il computo dell'organico a lavoratori a termine, collaboratori non occasionali (con contratto superiore ai 12 mesi), soci lavoratori e liberi professionisti associati. In direzione opposta, alcune regioni – quali Abruzzo e Toscana – che invece espressamente lo vietano.

Molto frequente nella normativa regionale è, poi, la specificazione di ulteriori caratteristiche delle imprese ospitanti, in funzione, più che altro antielusiva. Si pensi alla richiesta che l'azienda ospitante abbia effettuato la valutazione dei rischi di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81,

⁽⁴²⁾ Anche in Piemonte, Liguria, Veneto.

presente in pressoché tutte le normative, e che sia rispettosa della normativa sui disabili; ovvero, alla indicazione di specifici divieti se le aziende hanno proceduto a licenziamenti o se i propri dipendenti stiano fruendo di strumenti di integrazione del reddito.

Inoltre, talune normative fanno divieto di utilizzare i tirocinanti nei periodi di picco delle attività ovvero per la sostituzione di personale dell'azienda nei periodi di malattia, maternità o ferie. Invero, tale ultime specificazioni, pure diffuse, appaiono assolutamente pleonastiche.

L'intesa tra Governo, Regioni e Parti sociali del 27 ottobre 2010 aveva fornito chiarimenti anche per l'attivazione di tirocini (oltre che di contratti di apprendistato) da parte di imprese multilocalizzate. Il principio stabilito, riprendendo quanto già detto nella circolare n. 34/2010, limitata al settore turistico, è quello secondo cui il tirocinio può essere attivato seguendo esclusivamente la normativa della regione ove il soggetto ospitante abbia la propria sede legale.

5. Progetto formativo e/o di orientamento e *tutorship*

Soggetto ospitante, promotore e tirocinante risultano legati tra loro da due documenti, i cui modelli, già allegati al decreto interministeriale, sono spesso riformulati dalle Regioni:

- la convenzione, in cui ente promotore e soggetto ospitante determinano il numero di tirocinanti coinvolti, designano i tutor, si impegnano a redigere il progetto formativo, a stipulare le necessarie assicurazioni, a effettuare le comunicazioni obbligatorie;

- il progetto formativo, redatto dai medesimi soggetti, su impulso del promotore, ma firmato anche dal tirocinante, in cui è indicato il percorso che questi andrà a compiere, e cioè obiettivi e modalità di svolgimento del tirocinio; i nomi dei

tutor; gli estremi identificativi delle assicurazioni contro gli infortuni e per la responsabilità civile; la durata ed il periodo di svolgimento del tirocinio; il settore aziendale di inserimento.

Fondamentale, sempre nell'ottica di genuinità ed effettività del tirocinio, risulta poi un'adeguata *tutorship*. Sia l'ente promotore, sia quello ospitante devono individuare, ed indicare, un tutor ciascuno, per il quale non sono richieste particolari caratteristiche, che, invece, le normative regionali potrebbero, nell'ambito della propria autonomia, richiedere ⁽⁴³⁾. L'uno, ovviamente, avrà un ruolo di referente, anche amministrativo, del tirocinante, redigerà il progetto formativo e monitorerà l'andamento ed i risultati del tirocinio. L'altro ha, invece, un ruolo più propriamente formativo, di inserimento e affiancamento del tirocinante.

6. Garanzie assicurative e comunicazioni obbligatorie

I soggetti promotori – ma nulla vieta di porlo a carico dell'ospitante in ragione di disposizioni regionali ovvero dell'accordo delle parti – sono tenuti alla gestione, anche amministrativa del rapporto. Si occupano, pertanto, di assicurare i tirocinanti contro gli infortuni sul lavoro (presso l'INAIL), oltre che a stipulare un'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi presso idonea compagnia assicuratrice. I soggetti promotori sono tenuti altresì a trasmettere copia della convenzione e di ciascun progetto formativo e di orientamento alla regione, alle DTL nonché alle rappresentanze sindacali aziendali ovvero, in mancanza, agli organismi locali delle confederazioni sindacali maggiormente

⁽⁴³⁾ Consta, ad esempio, che la proposta di legge regionale della Lombardia aveva previsto particolari requisiti di titoli di studio per entrambi i tutor, poi abbandonati nella versione definitiva..

rappresentative sul territorio nazionale. È loro compito anche occuparsi delle Comunicazioni Obbligatorie, quando necessarie.

Come specificato nella nota INAIL n. 6295/2011, all'indomani dell'approvazione del d.l. n. 138, per i tirocini formativi e di orientamento (non curricolari) si continua ad applicare la normativa assicurativa di cui all'articolo 3 del d.m. 142/1998.

Ai fini dell'assicurazione contro gli infortuni del lavoro, il premio assicurativo è calcolato sulla base della retribuzione convenzionale annuale rapportato ai giorni di effettiva presenza ed sulla base del tasso corrispondente alla voce di tariffa 0611 nell'ambito della Gestione tariffaria in cui è inquadrato il soggetto promotore del tirocinio (art. 1 del d.lgs. n. 38/2000).

In caso di tirocini promossi da istituti scolastici statali e da università statali, anche in partenariato con altri soggetti operanti sul territorio, trova attuazione la tutela nella forma speciale della Gestione per conto dello Stato (artt. 127 e 190 del DPR 1124/65), conformemente alle vigenti disposizioni.

Le coperture assicurative, sia contro gli infortuni, sia per la responsabilità civile, devono riguardare anche le attività eventualmente svolte dal tirocinante al di fuori dell'azienda e rientranti nel progetto formativo e di orientamento. Le regioni possono assumere a proprio carico gli oneri connessi a dette coperture assicurative. Nel caso in cui i soggetti promotori siano le strutture pubbliche competenti in materia di collocamento e di politica attiva del lavoro, è possibile per il datore di lavoro che ospita il tirocinante assumere a proprio carico l'onere economico connesso alla copertura assicurativa INAIL.

Infine, la nota del Ministero del Lavoro del 14 febbraio del 2007, correggendo parzialmente quanto detto in precedenza (nota del 4 gennaio 2007), ha chiarito che tutte le tipologie di tirocinio sono sottoposte all'obbligo di effettuare le comunicazioni obbligatorie preventive (indicando la natura di

tirocinio dell'instaurando rapporto, i dati anagrafici del tirocinante e la data di inizio e di cessazione), ad eccezione dei tirocini formativi e di orientamento curriculari.

La normativa di riferimento (art. 9-bis della legge n. 608/1996) stabilisce, infatti, che la comunicazione preventiva al Servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro (comunicazione da eseguire entro il giorno antecedente a quello di instaurazione del rapporto) si applichi anche *“ai tirocini di formazione e orientamento e ad ogni altro tipo di esperienza lavorativa ad essi assimilata”*. Tuttavia, vista la finalità della legge in questione (esigenze di monitoraggio e di prevenzione del lavoro irregolare), si è ritenuto di escludere l'obbligo di comunicazione per i tirocini promossi da soggetti ed istituzioni formative a favore dei propri studenti ed allievi frequentanti, per realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro, che sono, appunto, i tirocini c.d. curriculari.

Si ricordi, inoltre, che, ai sensi dell'articolo 5 del d.m. 142/1998, i soggetti promotori sono anche tenuti a trasmettere copia della convenzione e del progetto formativo e di orientamento alla regione, alla struttura territoriale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale competente per territorio in materia di ispezione, nonché alle rappresentanze sindacali aziendali ovvero in mancanza, agli organismi locali delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

7. Diritti e doveri delle parti

Come già emerso più volte nella trattazione, il tirocinio non è (e non è mai stato) un rapporto di lavoro ma ciò, ovviamente, non esonera le parti da diritti e doveri reciproci.

Più in particolare, il tirocinante è tenuto a svolgere le attività previste dal progetto formativo e di orientamento; a rispettare

le norme in materia di igiene, sicurezza e salute sui luoghi di lavoro; a mantenere la necessaria riservatezza per quanto attiene ai dati, informazioni o conoscenze in merito a processi produttivi e prodotti, acquisiti durante lo svolgimento del tirocinio; a seguire le indicazioni dei tutor e far riferimento ad essi per qualsiasi esigenza di tipo organizzativo o altre evenienze; a rispettare i regolamenti aziendali.

Gli enti ospitanti sono tenuti a favorire l'esperienza del tirocinante nell'ambiente di lavoro mediante la conoscenza diretta delle tecnologie, dell'organizzazione aziendale nonché la visualizzazione dei processi produttivi e delle fasi di lavoro; a designare il tutor incaricato di seguire il tirocinante, a verificare che l'azienda ospitante abbia tutte le caratteristiche richieste dalla normativa.

I compiti del soggetto ospitante consistono nella stipula della convenzione con il soggetto promotore e nella definizione del progetto formativo, in collaborazione con il soggetto promotore; nella designazione di un *tutor* con funzioni di affiancamento al tirocinante sul luogo di lavoro, individuato tra i propri lavoratori in possesso di competenze professionali adeguate e coerenti con il progetto formativo individuale; nell'assicurare la realizzazione del percorso di tirocinio secondo quanto previsto dal progetto.

Anche su questi aspetti, alcune normative regionali ⁽⁴⁴⁾ si sono soffermate con soluzioni originali. Sono previsti dunque di frequente discipline, più o meno articolate, con l'elencazione di diritti e doveri reciproci anche con riferimento alla gestione del rapporto (riposi, orario di lavoro, in alcuni casi addirittura l'applicabilità della legge n. 104/1992, la malattia, etc.) o alla sua conclusione prima del tempo o a veri e propri obblighi formativi, quantificati in ore, in capo al soggetto ospitante.

⁽⁴⁴⁾ Si vedano, ad esempio, le normative di Abruzzo, Lazio, Liguria e Toscana.

8. Rimborsi spese

Un punto centrale nel dibattito sulla disciplina dei tirocini, è quello riguardante la sua “remunerazione”. Allo stato attuale, il rimborso spese, salvo diversa previsione regionale, non è obbligatorio.

Attualmente solo (⁴⁵) Abruzzo (prevedendo 600 euro) e Toscana (prevedendo 500 euro) hanno scelto questa opzione, eppure è la strada segnata dalla legge n. 92/2012. Infatti, tra i criteri previsti, come già evidenziato, vi è quello dell’obbligo del “*riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfetaria, in relazione alla prestazione svolta*”, la cui mancata corresponsione comporta a carico del trasgressore l’irrogazione di una sanzione amministrativa, da un minimo di 1.000 a un massimo di 6.000 euro, in base alla gravità dell’illecito commesso. In realtà, poiché essa rinvia ad un successivo accordo, non ancora intervenuto, non è allo stato attuale applicabile.

Tante sono le criticità connesse a questa previsione, e appaiono riconducibili sia a ragioni più strettamente tecniche, sia a ragioni di opportunità. In effetti, anche la Commissione affari costituzionali, esprimendosi sugli emendamenti, in particolare sulla prima versione di quell’emendamento destinato poi a divenire il testo definitivo, proprio considerata la competenza legislativa primaria attribuita in materia dalla Costituzione alle Regioni, segnalava che i criteri formulati, soprattutto quest’ultimo, fossero di eccessivo dettaglio.

Problematico risulta, innanzitutto, l’utilizzo del termine “indennità”, specie se visto in relazione al termine “prestazione svolta”. La differenza tra “indennità” e “rimborso spese”, lungi dall’essere meramente linguistica, va alla sostanza della

(⁴⁵) La normativa ligure prevede, però, che venga riconosciuta di norma un’indennità.

nozione. Nel nostro ordinamento, si intende, infatti, per indennità, una prestazione in denaro quale corrispettivo di un'attività economica; il rimborso spese, invece, mira semplicemente a reintegrare una perdita economica, senza alcun legame di corrispettività con la prestazione resa. È evidente la differente visione alla base della scelta dell'uno o dell'altro termine.

Inoltre, il riferirsi all'indennità, senza alcuna precisazione sulla sua natura, lascia aperte una serie di questioni legate agli eventuali aspetti previdenziali e fiscali, come dimostra anche l'introduzione di un ulteriore comma, contenente la precisazione che dalla nuova disciplina non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Del resto, queste perplessità sono state segnalate anche dalla Commissione Bilancio laddove rilevava come non risultasse chiara la natura, ai fini del trattamento contributivo e fiscale, della indennità da riconoscersi ai tirocinanti.

Ancora, assolutamente inadeguata risulta la scelta di determinare l'ammontare della indennità in base a un criterio tanto vago, qual è quello di "congruità", senza poter sperare che tale congruità venga meglio definita in sede di accordo. A tal proposito si ricordi che le uniche due regioni che attualmente prevedono un rimborso spese obbligatorio si sono assestate su cifre non uniformi, circostanza questa che da sola indica la vaghezza del concetto di congruità e il caos normativo che potrebbe sorgere da questa previsione che, in ogni caso, appare contraria al concetto di tirocinio formativo e di orientamento. Non si può non osservare, dunque, come l'introduzione dell'obbligo (almeno così si ritiene, essendo sanzionato) di corresponsione di una "indennità" sia del tutto estraneo non solo alla nostra esperienza, come dimostra il fatto che solo due regioni, nell'esercizio della propria autonomia, hanno previsto tale obbligo, ma prima ancora alla finalità dell'istituto. Il rischio, infatti, è quello di far passare l'idea di

uno scambio prestazione/retribuzione, tipico del lavoro e che, proprio in quanto tale, è quanto di più lontano ci sia dalla nozione di tirocinio.

Più correttamente, in coerenza con la nostra tradizione, poteva essere prevista la possibilità che il soggetto ospitante e/o il soggetto promotore offrano al tirocinante un rimborso, totale o parziale, delle spese sostenute per lo svolgimento del tirocinio previa presentazione e conservazione di adeguata documentazione.

Fermo restando che, come già evidenziato, non vi è alcun obbligo di erogare un compenso ai tirocinanti, salvo che la normativa regionale non disponga diversamente, la prassi amministrativa si è occupata degli aspetti fiscali degli eventuali rimborsi spese, validi per ogni tipologia di tirocinio. In particolare, importanti chiarimenti sono giunti dalla Risoluzione dell’Agenzia delle Entrate n. 95/E del 2002, con la quale è stato espresso l’indirizzo per cui, alla luce della disciplina contenuta nel Tuir (D.P.R. 917/1986), gli eventuali rimborsi spesa vadano fiscalmente classificati come redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente. Tale interpretazione viene dalla lettera dell’attuale articolo 50 del Tuir (si badi che, nel momento in cui la risoluzione è stata emanata, l’articolo di riferimento era il 47) che vi include *“le somme da chiunque corrisposte a titolo di borsa di studio o di assegno, premio o sussidio per fini di studio o di addestramento professionale, se il beneficiario non è legato da rapporti di lavoro dipendente nei confronti del soggetto erogante”*.

9. Attestazioni

Per dare un valore, anche oltre l’esperienza compiuta, al tirocinio, già il d.m. n. 142/1998 prevedeva che *“Le attività svolte nel corso dei tirocini di formazione e orientamento,*

possono avere valore di credito formativo e, ove debitamente certificato dalle strutture promotrici, possono essere riportate nel curriculum dello studente o del lavoratore ai fini dell'erogazione da parte delle strutture pubbliche dei servizi per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro".

Tale passaggio, a seguito dell'introduzione del Libretto formativo, si sarebbe ben potuto coordinare con tale strumento. Tuttavia, quello del Libretto formativo è una realtà ancora sperimentale. Bisogna osservare, tuttavia, come le Regioni abbiano previsto quasi tutte tale obbligo, nell'ambito della certificazione delle competenze.

In ragione anche di quanto previsto dalla Riforma Fornero in questa materia, è possibile che le linee guida prevedano un raccordo con il Repertorio nazionale delle qualificazioni professionali.

Peraltro, si tratta di un passaggio al contempo particolarmente delicato (perché attiene alle difficoltà insite alla misurazione delle competenze,) ma centrale in quanto, come si vedrà nel capitolo successivo, fulcro della metodologia dell'alternanza, alla base dell'origine del tirocinio. È evidente che, al di là delle difficoltà proprie dello strumento, non si può prescindere dal fatto che in ogni progetto formativo e/o di orientamento siano indicati i risultati formativi da raggiungere, onde verificare poi il successo dell'esperienza, da registrare e rendere spendibili in futuro, nelle istituzioni formative e nelle altre imprese.

10. Sanzioni

Già la circolare n. 24/2011 si era occupata degli aspetti sanzionatori, a seguito di ispezioni da parte dei soggetti competenti. Veniva ribadito che, laddove il personale ispettivo accertasse violazioni della normativa prevista tali da far

ritenere il rapporto come subordinato a tempo indeterminato, si procedesse alla sua riqualificazione e si provvedesse al recupero delle somme evase tramite diffida accertativa ex art. 12 L. n. 124/2004.

In coerenza con quanto definito nei criteri previsti nella legge n. 92/2012, la strada seguita sarà quella di un ulteriore inasprimento dei controlli e delle sanzioni. Si ricordi, inoltre, che per espressa previsione legislativa quando la corresponsione dell'indennità sarà obbligatoria, la mancata erogazione comporterà l'irrogazione una sanzione amministrativa il cui ammontare, proporzionato alla gravità dell'illecito, è comunque ricompreso tra i 1.000 e i 6.000 euro.

PARTE TERZA
L'ALTERNANZA

CAPITOLO 1

La metodologia dell'alternanza

1. Formazione “a lavoro”

Il contratto di apprendistato e l'esperienza in tirocinio, pur nella loro diversità, risultano accomunati da una precisa idea, sottesa a entrambi gli strumenti: il lavoro ha un valore formativo.

Nel caso dell'apprendistato, infatti, la formazione è, almeno nelle intenzioni del Legislatore, l'elemento assolutamente caratterizzante il contratto ed essa è non solo, e non tanto, quella acquisita all'esterno dell'azienda, o comunque in contesti formali, quanto quella acquisita “a lavoro”, in quella sapiente combinazione, da formalizzare nel Piano Formativo Individuale, tra teoria e pratica.

Analogamente avviene, sebbene appaia più sfumato, nel tirocinio. Esso, infatti, laddove volto a completare un'esperienza di studio si pone certamente, e a pieno titolo, nel percorso formativo, anche formale, del giovane. Tuttavia, anche nei casi – invero più diffusi – di tirocinio compiuto all'esito di un percorso formativo, ma da questo formalmente slegato, rimane evidente la finalità di acquisizione di competenze pratiche in applicazione delle conoscenze acquisite nel sistema scolastico/universitario, oltre che di competenze più propriamente sociali, volti ad arricchire il bagaglio del tirocinante ed il suo profilo professionale.

Ecco dunque intravedersi quella comune base cui si accennava, che è la metodologia dell'alternanza.

La caratteristica peculiare di tale metodologia è che in questi casi il lavoro non è il fine delle esperienze, bensì il mezzo per imparare. La pedagogia, infatti, ha spiegato come

l'apprendimento in questi casi sia ciclico. Infatti, ciò che si alterna, in un processo circolare senza soluzione di continuità, è il c.d. sapere professionale, che diventa ora fine e ora mezzo dell'apprendimento. Esso risulta il fine, nei contesti in cui viene appreso; è riconducibile, invece, a mezzo nei contesti in cui, una volta appreso, viene utilizzato per l'attività professionale.

In tali casi, quindi, la formazione del giovane, che pure avviene sul lavoro, non è finalizzata, e dunque non dovrebbe esservi subordinata, alle logiche della produzione ⁽⁴⁶⁾. Il lavoro, infatti, viene in rilievo per il suo valore educativo, orientativo e applicativo, perché, cioè, esso costituisce una “prova di realtà”. D'altra parte, il contesto produttivo è l'unico che consenta la conoscenza diretta di taluni degli aspetti fondamentali di un lavoro, quali, ad esempio, le caratteristiche del settore, i modelli di organizzazione del lavoro, le tecnologie di riferimento. Inoltre, al di là delle specifiche conoscenze e delle competenze legate all'esercizio di una determinata prestazione lavorativa, agire in un contesto produttivo consente al giovane di acquisire anche quelle competenze, per così dire, sociali, che risulta del tutto impossibile apprendere a scuola e che sono invece indispensabili nel mondo del lavoro.

Il lavoro, in queste ipotesi, detto in altri termini, è finalizzato alla costruzione delle competenze. Ciò non significa, ovviamente, che esso non produca anche ricchezza, dal momento che coinvolge un soggetto economico che agisce sul mercato, ma quest'ultima è una conseguenza e non la finalità del percorso.

A ben vedere, dunque, la metodologia dell'alternanza non è di per sé lavoro ma una differente tecnica di apprendimento, in cui il sapere, appreso nei contesti formali a ciò dedicati, viene utilizzato dal giovane nel contesto lavorativo e professionale.

⁽⁴⁶⁾ Da cui, ad esempio, il divieto di retribuzione a cottimo dell'apprendista e l'assenza di tutele lavoristiche nel tirocinio.

Solo quando questo sapere sarà professionalmente definito, esso diventerà a tutti gli effetti lavoro. Giova ricordare, infatti, che un sapere professionale si basa sulle competenze, che è invece, come si è già detto, proprio ciò che si costruisce in tali percorsi. Dunque, può ben dirsi che nel lavoro reale le competenze sono il mezzo; nell'alternanza, il lavoro è il mezzo per la costruzione delle competenze.

Il successo di tale metodologia dipende dal fatto che fornisce al giovane un metodo di apprendimento particolarmente efficace ed adattabile anche a chi ha più difficoltà all'apprendimento teorico. Proprio in virtù di tale caratteristica, l'alternanza viene spesso posta come strada contro l'insuccesso scolastico. Tale caratteristica, pure di per sé positiva ⁽⁴⁷⁾ e, entro certi termini, vera, crea però l'equivoco per cui quelli in alternanza sono percorsi di "serie b", adatti solo a chi ha difficoltà a studiare. L'equivoco, in realtà, però, è sulla parola "studio". Infatti, l'importanza del contesto lavorativo non deve nascondere la centralità del momento formativo, che è l'obiettivo principale di tali esperienze.

Inoltre, alla migliore soddisfazione del bisogno formativo del giovane fa da *pendant*, come si avrà modo di approfondire ampiamente nel capitolo successivo, un suo più corretto orientamento, che favorisce certamente la transizione scuola lavoro. Non c'è dubbio, infatti, che l'alternanza rappresenta una delle strade principali per rendere più efficaci e meno faticosi i passaggi da un sistema ad un altro.

2. L'alternanza nell'ordinamento italiano

⁽⁴⁷⁾ Come si vedrà nei paragrafi successivi rientra negli obiettivi della strategia comunitaria Europa 2020 combattere il fenomeno dell'abbandono scolastico.

Il valore delle metodologie didattiche sopra descritte non è certo sfuggita nel corso degli anni al Legislatore italiano, anche se non sempre vi ha fatto seguito una coerente attuazione.

Interventi in questo senso sono, infatti, riconducibili già agli anni '70, come visto in materia di tirocinio, in cui i corsi di formazione professionale erano accompagnati da un periodo pratico con finalità di *“apprendimento e non a scopi di produzione aziendale”*.

Tuttavia, per individuare interventi sistematici e non saltuari occorre attendere la legislazione degli anni '90, quando era ormai chiaro che un più solido e qualificato ingresso dei giovani nel mercato del lavoro poteva proficuamente ed efficacemente passare attraverso gli strumenti dell'alternanza.

Basti pensare a taluni passaggi del Patto per il Lavoro del 1996, ove viene indicata con molta lucidità l'alternanza come via, da una parte, per l'ingresso qualificato dei giovani nel mercato, dall'altra, per migliorare la qualità della formazione; di analogo tenore le pari dello stesso Patto, già commentate, più strettamente legate all'esigenza di dare un taglio maggiormente operativo ai percorsi, anche più alti, dell'istruzione.

Del resto tali istanze sono poi confluite nel Pacchetto Treu, che, di conseguenza, ha reso il tirocinio finalmente fruibile ed utilizzabile e ha riformato l'apprendistato, esaltandone i contenuti formativi (si pensi all'obbligo delle 120 ore annue di formazione e alla formalizzazione della figura del tutor aziendale) e ampliando la platea dei potenziali beneficiari.

Di poco successiva è, peraltro, la legge n. 144/1999 che, seppur nell'ambito di un provvedimento contenente norme di vario genere, e dunque ben lontano da una riforma organica, prevedeva, all'articolo 68, che l'obbligo formativo potesse

essere assolto anche attraverso l'esercizio dell'apprendistato⁽⁴⁸⁾.

Solo successivamente, nel tentativo di una riforma organica di tutto il sistema scolastico, si torna nuovamente sul tema. Il riferimento è alla legislazione del 2003, caratterizzata, da una parte, dalla riforma del mercato del lavoro (legge n. 30), dall'altra dalla riforma del sistema scolastico (legge n. 53).

Quest'ultima, all'articolo 4 – rubricato proprio “alternanza scuola-lavoro” – prevede la possibilità di realizzare i corsi del secondo ciclo (non solo della formazione professionale ma anche licei) in alternanza scuola-lavoro, così da assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro. A tal fine, era prevista una delega al Governo per disciplinare questi percorsi da realizzare, sotto la responsabilità di istituzioni scolastiche o formative, nell'ambito di convenzioni sottoscritte con imprese, associazioni di rappresentanza ed enti pubblici e privati, estrinsecatasi nel d.lgs. n. 77/2005.

Le ambiziose finalità dell'alternanza sono elencate proprio nel decreto legislativo: attuare modalità di apprendimento flessibili e equivalenti sotto il profilo culturale ed educativo, rispetto ai percorsi del secondo ciclo, che colleghino sistematicamente la formazione in aula con l'esperienza pratica; arricchire la formazione acquisita nei percorsi scolastici e formativi con l'acquisizione di competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; favorire l'orientamento dei giovani per valorizzarne le vocazioni personali, gli interessi e gli stili di apprendimento individuali; realizzare un organico collegamento delle istituzioni scolastiche e formative con il mondo del lavoro e la società

⁽⁴⁸⁾ Nell'ottica del tentativo di sviluppo della formazione professionale nella legislazione di quegli'anni, occorre ricordare anche la legge n. 53/2000, sui congedi formativi, e la normativa in materia di fondi interprofessionali (legge n. 388/2000).

civile; correlare l'offerta formativa allo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio.

Gli esiti di queste esperienze in alternanza vengono annualmente monitorati dal MIUR, sin dall'anno scolastico 2004/2005, tramite l'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica (Anas-Indire). Dall'ultimo rapporto disponibile, relativo all'anno scolastico 2011/2012, è emerso che si tratta di una metodologia diffusa in tutte le tipologie di scuole del secondo ciclo e che coinvolge circa il 44% degli istituti di istruzione secondaria di secondo grado e circa 189.547 studenti, pari al 7,5% della popolazione studentesca.

Quanto alla riforma del mercato del lavoro, invece, è l'art. 48 del d.lgs. n. 276/2003 a stabilire la possibilità per i quindicenni di espletare il proprio "diritto-dovere" assunti con contratto di apprendistato c.d. di primo livello. Le potenzialità insite nella norma, in realtà, come pure è stato già evidenziato nella prima parte, non sono state affatto colte in Italia, tanto più che poco dopo, nel 2006 (con L. n. 296), l'età di accesso al lavoro sarebbe stata innalzata a 16 anni, rendendo vano il senso dietro detta previsione. Solo nel 2010, con il Collegato Lavoro (articolo 48, comma 8), è stato chiarito che, ferma restando la soglia dei 16 anni, l'obbligo di istruzione si può assolvere anche nei percorsi di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione.

Tuttavia, è necessario chiarire che sarebbe assolutamente riduttivo pensare all'alternanza con esclusivo riferimento all'apprendistato di primo livello. Nella costruzione del Legislatore del 2003, fondamentale riproposta nel Testo Unico dell'apprendistato e in netta cesura con il passato, infatti, esistono anche altre due vie.

L'una, molto evidente, è quella dell'alto apprendistato, che propone il percorso in alternanza per i segmenti più alti dell'istruzione e, dunque, come pure già approfondito, per i

diplomi, le lauree, i master e, dal 2008, anche per i dottorati di ricerca. Anche qui l'applicazione dell'alternanza è chiara: non si tratta (o non dovrebbe trattarsi) di un lavoratore part time, che divide il suo tempo tra facoltà e luogo di lavoro ma di uno studente-lavoratore coinvolto in un percorso integrato – da cui la necessità dell'interazione con le istituzioni formative – in cui l'impresa ha la possibilità di costruire la figura professionale di cui ha bisogno, in stretta relazione con le istituzioni scolastiche e universitarie.

È forse meno evidente ma, come dimostrano le esperienze più genuine ⁽⁴⁹⁾, anche nell'apprendistato professionalizzante può essere utilizzata la metodologia dell'alternanza. Un'attenzione particolare, in questi casi, va posta alla costruzione del Piano Formativo Individuale, poiché il percorso dovrà essere strutturato in maniera tale che alle azioni formative *on the job*, seguano i relativi approfondimenti tecnici e teorici, acquisiti sia dentro sia fuori dal luogo di lavoro. Per vedere applicata la vera alternanza occorrerebbe, certo, riuscire a superare quella rigida divisione tra aula e luogo di lavoro (e, quindi, tra formazione interna ed esterna all'azienda), riconoscendo piuttosto l'impresa come luogo di apprendimento, in grado di trasmettere valori propedeutici alla crescita educativa e professionale dei giovani.

Infine, un altro strumento riconducibile alla metodologia dell'alternanza, come anticipato, è il tirocinio formativo e di orientamento. Anche in questo caso, il nesso si coglie più agevolmente nel caso dei tirocini c.d. curricolari, in cui lo *stage* viene compiuto all'interno (ed è previsto talvolta anche come obbligatorio) del corso di studio. Tuttavia, la stessa valenza può essere rintracciata anche nel caso in cui esso segua ad un percorso ormai già concluso. Non a caso la riforma del 2011, come pure abbiamo visto, agganciava la possibilità di compiere

⁽⁴⁹⁾ Vedi, ad esempio, un progetto sperimentale dell'Università di Bergamo sull'apprendistato per i parrucchieri.

il tirocinio ad un lasso di tempo determinato dal conseguimento del diploma o della laurea, proprio al fine di mantenere uno stretto collegamento con il mondo della formazione. Al tirocinante, infatti, mediante tale esperienza, viene data l'occasione di integrare le proprie conoscenze teoriche (acquisite a scuola o all'università) con quelle pratiche e di riorganizzare così il proprio bagaglio di saperi, utilizzandoli in contesti differenti da quelli in cui li hanno appresi. Si ricordi comunque che l'esperienza di tirocinio, a differenza dell'apprendistato, non è finalizzata tanto all'acquisizione di precise competenze in funzione di un determinato profilo professionale, quanto ad un primo approccio con il mondo del lavoro. Il tirocinante, dunque, imparerà innanzitutto ad inserirsi in una struttura organizzata, entrando in contatto con una realtà produttiva reale e imparando così a conoscerne l'organizzazione, le funzioni, i ruoli, le regole, etc. Tale sforzo gli consentirà di confrontare l'esperienza vissuta con l'idea di lavoro che ha e aveva, aiutandolo nella verifica delle proprie scelte e nella ricognizione delle proprie aspirazioni, ciò al fine prettamente di orientamento, che pure caratterizza questo strumento.

3. Le sollecitazioni europee ed il loro recepimento

Sia i tirocini sia l'apprendistato sono al centro dell'attenzione anche da parte delle istituzioni comunitarie. Ciò non sorprende alla luce dell'ultimo documento programmatico dell'Unione europea, la strategia Europa 2020, "Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". Diffusa nel 2010, in piena crisi economica, non poteva non riservare un ampio capitolo al tema della disoccupazione. Non stupisce quindi che tutta la strategia sia sintetizzata in un unico

obiettivo: “più posti di lavoro e una vita migliore” ⁽⁵⁰⁾. Inoltre, ben due dei cinque obiettivi misurabili posti alla base di questa strategia, riguardano da vicino i temi della presente ricerca: l’occupazione (il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro) e l’istruzione (il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato). Questi traguardi, insieme agli altri pure proposti, sono strettamente connessi tra di loro. Come specificato dalla stessa Commissione, infatti, livelli di istruzione più elevati favoriscono l’occupabilità e l’aumentare del tasso di occupazione contribuisce a migliorare i livelli generali e a raggiungere gli altri tre obiettivi previsti.

Tra le sette iniziative presentate dalla Commissione europea in vista di tali obiettivi ve n’è una particolarmente significativa per la materia in discussione: “Youth on the move”, finalizzata a migliorare l’efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l’ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Nell’ambito di tale programma viene espressamente richiesto ai singoli stati membri di garantire investimenti efficienti nei sistemi d’istruzione e formazione a tutti i livelli, di migliorare i risultati nel settore dell’istruzione in ciascun segmento nell’ambito di un’impostazione integrata che comprenda le competenze fondamentali e miri a ridurre l’abbandono scolastico, di migliorare l’apertura e la pertinenza dei sistemi d’istruzione creando quadri nazionali delle qualifiche e conciliare meglio i risultati nel settore dell’istruzione con le esigenze del mercato del lavoro, di favorire l’ingresso dei giovani nel mercato del lavoro mediante un’azione integrata che comprenda, tra l’altro, orientamento, consulenza e apprendistati.

Ovviamente, però, il lavoro dell’Unione europea in materia di istruzione e formazione professionale – stante lo stretto legame con l’occupazione – non è una novità degli ultimi tempi.

⁽⁵⁰⁾ COM(2010) 2020 definitivo

Particolarmente significativo è stato, in particolare, il c.d. processo di Copenaghen, una cooperazione europea iniziata nel 2002 e culminata a Bruges nel 2010, che è nata e si è sviluppata nell'ambito della precedente Strategia europea, quella di Lisbona (2000-2010). A Bruges, i Ministri europei per l'istruzione e la formazione professionale, le parti sociali europee e la Commissione europea – riprendendo gli obiettivi del quadro strategico “Istruzione e formazione-ET 2020” – si sono posti come obiettivo, entro il 2020, di dare vita a sistemi europei di istruzione e formazione professionale più attrattivi, più pertinenti, più orientati alla carriera, più innovativi, più accessibili e più flessibili. Inoltre, nel breve periodo, tra i vari impegni presi, risalta, ai nostri fini, la necessità di “dare vita a sistema di istruzione e formazione professionale rispondenti alle esigenze del mercato del lavoro attraverso: *la massimizzazione della formazione sul posto di lavoro, incluso l'apprendistato, e l'offerta di servizi di orientamento integrati strettamente correlati alle esigenze del mercato del lavoro*” (corsivo mio).

A cavallo tra le due strategie, si pongono una serie di documenti nazionali strategici ed operativi con cui l'Italia ha dato il proprio contributo per aderire agli obiettivi comunitari.

In quest'ottica vanno letti alcuni passaggi del *Libro Bianco sul futuro del modello sociale* (2009), che evidenziava il ritardo dei giovani in Italia nel mercato del lavoro e la loro peggiore situazione (in riferimento alle conoscenze possedute) rispetto ai propri coetanei europei. Al pari delle istituzioni europee, il governo italiano ha ritenuto di trovare una risposta nell'apprendistato, le cui potenzialità venivano considerate ancora largamente inesprese. Il riferimento ovviamente non era tanto alla tipologia professionalizzante, comunque utile nel nostro mercato, ma a quelle che consentono il conseguimento di un titolo di studio e dunque presuppongono un effettivo

raccordo tra scuola e impresa ⁽⁵¹⁾, che è la strada per un tempestivo ingresso nel mercato del lavoro.

Sulla stessa scia, e anzi ancora più chiaro, poiché specificatamente dedicato a tale tema, è il *Piano d'azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro (Italia 2020)*. Nel documento si prefiggono precisi obiettivi, da porre nel solco delle iniziative comunitarie. Basti il riferimento alla volontà di facilitare la transizione scuola-lavoro, di rilanciare l'istruzione professionale, di rilanciare il contratto di apprendistato, di ripensare l'utilizzo dei tirocini formativi, di promuovere le esperienze di lavoro nel corso degli studi, di educare alla sicurezza sul lavoro, di costruire sin dalla scuola e dalla università la tutela pensionistica, di ripensare il ruolo della formazione professionale e aprire anche i dottorati al sistema produttivo e al mercato del lavoro.

Condivise con Regioni e Parti sociali, sono poi le istanze formalizzate dal Governo nell'Intesa del 2010: le *Linee-guida per la formazione*. Il tentativo è quello di dare vita ad una formazione più coerente, organizzata in funzione dei fabbisogni professionali dei settori e delle imprese e della occupabilità e della inclusione sociale delle persone. Il tema è quello spesso trascurato della certificazione delle competenze maturate in qualsiasi contesto – formale, non formale, informale – come strumento strategico per superare la crisi economica.

Tornando all'attualità, ha ben presto preso vita il pacchetto "Moving youth into employment", previsto nella strategia Europa 2020. A tal fine sono state pensate una serie di misure, tra le quali spicca incoraggiare i paesi dell'Unione ad adottare provvedimenti per semplificare la transizione dal mondo della scuola/università a quello del lavoro.

⁽⁵¹⁾ Sul modello del noto sistema duale tedesco.

Tale ultimo tema è al centro dell'ultima comunicazione resa dalla Commissione il 5 dicembre scorso (⁵²), che viene rappresentato come uno dei problemi più sentiti in Europa. La soluzione proposta è proprio quella di migliorare la qualità di apprendistato e tirocini, nella evidente consapevolezza che la carta dell'alternanza è in questo senso assolutamente vincente. Essa, infatti, consente ai giovani di acquisire quelle competenze che non è possibile imparare altrove e che sono la chiave per un transizione più facile dalla scuola al lavoro.

L'impegno comunitario è, al momento, particolarmente concentrato sul tema dei tirocini. Nel dicembre 2012, infatti, è stato pubblicato il documento *"Towards a Quality Framework on Traineeship"*, che ha seguito un precedente rapporto del giugno 2012, intitolato *"Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Members States"*, in cui vengono evidenziate le principali differenze normative in materia di tirocini nei 27 Stati Membri (⁵³). Dai documenti citati emergono quelle che sono le principali questioni da affrontare per arrivare ad una disciplina comune del tirocinio e possono essere ricondotte all'assenza di contenuti formativi, a condizioni di lavoro non sufficienti, alla inadeguata remunerazione ed al basso numero di tirocini internazionali. Proprio su tali punti la Commissione intende intervenire, prevedendo delle linee guida comuni a livello europeo.

4. L'impresa come luogo formativo

(⁵²) All'esito della consultazione iniziata il 18 aprile 2012 e intitolata "Un quadro di qualità per i tirocini".

(⁵³) In riferimento all'esistenza di una definizione normativa, di una previsione sulla durata, dell'esistenza di forme di compenso, di sicurezza sociale, di barriere per i tirocinanti di altri stati membri e di diffusione.

Così ripercorse le caratteristiche dell'alternanza e le politiche, europee ed italiane, che vanno ad incoraggiarla, non si può non considerare la chiave di volta di tale metodologia e sui cui si basa tutta la possibilità di successo e di diffusione di questo tipo di iniziative: l'impresa.

A tal fine, occorre superare l'idea per cui essa sarebbe inidonea a porsi come luogo formativo ovvero ad essere considerata formativa solo laddove riproponga le caratteristiche della scuola (aule, luogo separato dalla produzione, etc.). Del resto tale ricostruzione dovrebbe essere ampiamente superata nel nostro ordinamento, se solo si ripercorrono i più importanti impegni presi in materia da Governo, Regioni e Parti sociali.

Un primo tentativo in tal senso, infatti, come pure già accennato, è già presente nel Patto per il Lavoro del 1996. Significativo, infatti, appare che l'intera prima parte sia dedicata alla "formazione" e, all'interno di essa, si disegna un preciso ruolo anche per le imprese e non solo nelle parti più strettamente correlate con l'istruzione e la formazione professionale ⁽⁵⁴⁾. Inoltre, nello stesso patto e a dimostrazione che si tratta di un'antica questione, erano già contenute proposte di per l'apprendistato che riguardano esclusivamente gli aspetti della formazione e, in particolare, in correlazione con l'impresa ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵⁴⁾ Nella parte dedicata alla formazione si legge l'impegno a "diffondere l'esperienza dello stage, prevedendo forme di incentivazione per le imprese che offrano tali opportunità formative"; nella parte dedicata al segmento post obbligo scolastico la previsione del "raccordo tra scuola e lavoro, da realizzare anche attraverso la generalizzazione di stage a carattere fortemente orientativo e formativo", oltre ovviamente agli impegni sul segmento post obbligatorio non scolastico. Particolarmente moderna, eppure ancora non del tutto attuata, anche la volontà di istituire un sistema di istruzione professionale, alternativo al sistema universitario.

⁽⁵⁵⁾ Vi si legge, ad esempio, di curare lo "snodo tra formazione e lavoro, tra formazione esterna e formazione in situazione di lavoro entro un progetto unitario gestito in modo flessibile, sensibilizzando le imprese promuovendo i necessari adattamenti organizzativi".

Più di recente occorre ricordare l'impegno preso da Governo, Regioni e Parti sociali nelle Linee Guida per la formazione del 2010 ove si immagina un impiego diffuso del metodo di apprendimento per "competenze", che presuppone, tuttavia, la definizione di un sistema nazionale di competenze ⁽⁵⁶⁾.

Invero, non solo la formazione ma anche il mondo produttivo potrebbe trarre enormi benefici da un uso più frequente e più integrato degli strumenti dell'alternanza.

Si pensi, infatti, a quali conseguenze positive potrebbero derivare dal possibile dialogo e della possibile collaborazione tra mondi spesso così distanti, quali sono attualmente quello dell'istruzione, intesa in senso lato, e quello produttivo. Una più efficace e proficua collaborazione consentirebbe, ad esempio, di costruire profili professionali necessari al territorio e coerenti con il fabbisogno delle imprese, con beneficio del tessuto produttivo e della società più in generale ⁽⁵⁷⁾.

Non solo, ospitare dei giovani che stanno compiendo un percorso di studio o che l'abbiano appena concluso, significa portare dentro la propria impresa innovazione – anche a stimolo dei lavoratori più anziani – e conoscenze aggiornate. Inoltre, così com'è in altri paesi, esso è un segno di qualità della stessa, anche nell'ottica della responsabilità sociale d'impresa ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁶⁾ A tali fini l'impegno era ad estendere la sperimentazione del libretto formativo; affermare il valore dell'istruzione e formazione tecnico professionale; rilanciare il contratto di apprendistato nelle sue tre tipologie.

⁽⁵⁷⁾ Nelle linee guida per la formazione del 2010 si leggeva proprio di promuovere "l'integrazione con il lavoro attraverso reti e intese tra istituti tecnici e professionali, enti di formazione e associazioni di settore, per condividere i fabbisogni di competenze e orientare coerentemente l'offerta formativa anche nel medio e lungo periodo"

⁽⁵⁸⁾ Questi ultimi due elementi sono molto sentiti a livello internazionale. Anche la Commissione europea, nel citato documento "*Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States*" ha

Non si vuole certo negare, tuttavia, un punto fermo: l'impresa che è il fulcro di tutto, rischia di trasformarsi nel freno più duro all'utilizzo degli strumenti dell'alternanza, ove non sia in grado di vedere in essa un'opportunità.

E' a tutti noto, infatti, che talvolta dietro un utilizzo più massiccio di strumenti quali apprendistato e tirocini, vi è la volontà spesso di abbattere il costo del lavoro, più che un vero e proprio investimento sul giovane. Non a caso, del resto, si è già visto nei capitoli precedenti, il legislatore è intervenuto più e più volte cercando di correggere gli aspetti dell'una e dell'altra disciplina forieri di abusi.

Il rischio, infatti, è di proporre ai giovani uno strumento completamente carente di contenuti *latu sensu* formativi, che non gli offrono nulla in cambio del proprio impegno e della propria disponibilità.

messo in evidenza come ospitare un tirocinio contribuisca, ad esempio, a modificare la cultura della formazione in azienda, sviluppando gli investimenti in tal senso. Nello stesso studio vengono ricordati i paesi in cui esso è un elemento di valutazione ai fini della responsabilità sociale di impresa (Austria, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Slovenia, Regno Unito).

CAPITOLO 2

Apprendistato e tirocini a confronto

1. Posizione del problema

Nei capitoli precedenti sono già emerse gran parte degli elementi che vanno a distinguere l'apprendistato e il tirocinio. Pur nella loro innegabile diversità, essi risultano accomunati dalla capacità di inserire in percorsi di istruzione formale, elementi pratici altrimenti assenti. Proprio tale capacità, come evidenziato nel capitolo precedente, li rende strumenti centrali nelle strategie nazionali ed internazionali per favorire l'occupazione giovanile e strumenti preziosi per il mercato del lavoro italiano.

Prima di soffermarci sui benefici comuni che essi sono in grado di produrre nel nostro mercato del lavoro, è bene ricordare brevemente le differenze, pure esistenti e marcate, onde evitare l'equivoco della fungibilità dei due istituti.

A tal fine va in primo luogo evidenziata la loro diversa natura giuridica. Quando si parla di apprendistato, infatti, il riferimento è a un vero e proprio contratto di lavoro, a tempo indeterminato, che fa dell'apprendista un lavoratore a tutti gli effetti, dal punto di vista contrattuale e previdenziale.

All'opposto, il tirocinio si caratterizza proprio per essere definito, in negativo, come un "non-rapporto di lavoro", in quanto tale non assistito da alcun tipo di tutela destinata al lavoro, né a livello retributivo, né previdenziale, fatta esclusione per la tutela della salute e sicurezza, la quale tuttavia ha, per sua stessa natura, un ambito di applicazione estremamente ampio ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁹⁾ Si pensi all'art. 2 del d.lgs. n. 81/2008 e all'art. 4 del DPR n. 1124/1965.

Del resto anche la storia dei due strumenti è molto diversa. Se l'apprendistato infatti può dirsi, con qualche approssimazione, da sempre presente nel nostro ordinamento (basti pensare agli articoli 2130 – 2134 del codice civile), molto più recente è la storia del tirocinio, che, come già visto, nella formula attuale, può essere fatto risalire ai primi anni '90.

La diversa natura si comprende anche in ragione del diverso fine, che li caratterizza.

Nell'apprendistato, infatti, l'obiettivo, espresso dalla legge, è l'acquisizione di una qualifica professionale valida a fini contrattuali ovvero il conseguimento di titoli dell'istruzione (lauree, master, diplomi, dottorati di ricerca) o del sistema di istruzione e formazione professionale, anche regionale. In questi ultimi due casi, comunque, è possibile acquisire al contempo la qualifica contrattuale.

Il tirocinio, invece, non ha come scopo principale quello di far acquisire al giovane specifiche competenze, quanto meno non quelle legate all'esercizio di una determinata professione o mestiere. Esso risponde piuttosto all'obiettivo di completare un percorso di studi, già iniziato ovvero appena finito, fornendo allo studente (o al neo-diplomato o al neo-laureato) delle competenze pratiche, che non ha acquisito nel percorso di studio, e un'esperienza di conoscenza diretta del mondo del lavoro, spendibile poi sul mercato, argomento quest'ultimo su cui si tornerà oltre.

Ovviamente, alla luce dei diversi obiettivi, profondamente differente è il ruolo della "formazione". Nell'apprendistato, il giovane dovrà acquisire tutte le conoscenze, capacità e competenze necessarie per ottenere la qualifica e per arrivare all'esercizio qualificato, appunto, di quella determinata prestazione di lavoro. Molto più parziali, in un certo senso, gli obiettivi del tirocinio, il quale, più che ad aspetti strettamente formativi, risulta finalizzato all'orientamento del giovane. Questi, pertanto, certamente acquisirà una parte di conoscenze,

capacità e competenze per l'esercizio di una determinata attività ma non è quello l'obiettivo del suo percorso, anche perché non sarebbe sufficientemente strutturato per raggiungere risultati di questo tipo.

Come conseguenza degli elementi descritti, infine, si comprende anche la diversa disciplina giuridica dei due strumenti.

Si pensi alla durata, piuttosto lunga quella dell'apprendistato (ricompresa in Italia tra i due e i cinque anni), molto breve quella dei tirocini (massimo 6 mesi) o alla retribuzione, che spetta in questi termini solo all'apprendista. Questi, rispetto al lavoratore qualificato, ne percepisce comunque in un minore ammontare, perché, oltre che partecipare della produzione, sta ottenendo in cambio anche una formazione per l'esercizio di una professione. La formazione vera, infatti, ha un costo, di cui in parte si fa carico lo Stato (garantendo gli sgravi contributivi); in parte il sistema contrattuale, che bilancia l'investimento formativo effettivamente realizzato dall'impresa con la minore retribuzione. Viceversa il tirocinante non dà un contributo strutturale alla produzione ma il suo scopo principale è imparare; anzi, come pure si vedrà oltre, in tanto un tirocinio può essere considerato di qualità, in quanto garantisca questo scambio, che renda appetibile per il tirocinante un investimento sulla sua formazione. Al massimo riceverà un rimborso spese, possibilmente documentato, ma solo per garantire quest'esperienza anche a chi non ne abbia i mezzi e mai comunque come corrispettivo per l'attività prestata⁽⁶⁰⁾.

Infine, non può non notarsi il diverso livello di regolamentazione. L'apprendistato è ed è sempre stato estremamente regolato nei minimi dettagli, con ampio coinvolgimento di soggetti diversi e, in conseguenza, di fonti regolatorie diverse: la normativa nazionale, regionale,

⁽⁶⁰⁾ In direzione diversa sembra andare la Riforma c.d. Fornero, cfr. par. 5.

contrattuale. Al contrario, il tirocinio è stato sempre piuttosto deregolamentato e ha visto un continuo passaggio di competenze tra lo stato e le regioni. L'uno, vedendolo come uno strumento di inserimento dei giovani, si è sempre preoccupato della questione occupazionale, per tentare di arginare fenomeni elusivi della normativa lavoristica; gli altri, che invece possono contare sulla leva della formazione, se ne sono a lungo disinteressati. Il risultato è stato privare il tirocinio di una coerente attuazione, a causa dell'assenza di una visione condivisa. Anche le parti sociali, pur formalmente non coinvolte, salvo poche eccezioni, hanno sempre evitato di accordarsi per una possibile regolamentazione a livello contrattuale.

Tutte queste differenze, che devono comunque esistere, non possono portarci però a considerare e ad analizzare i due strumenti come lontani l'uno dall'altro. Se lo scopo, infatti, è migliorare la situazione occupazionale dei giovani, non si può prescindere da una visione d'insieme.

2. La situazione giovanile in Europa e in Italia

Il dato di inizio è il nostro attuale tasso di occupazione, che, nell'ultima rilevazione ISTAT (relativa al terzo trimestre 2012) è pari al 56,9%; il dato di arrivo, lo abbiamo visto nel capitolo precedente, è raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020, ossia *“il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro”*.

Tale obiettivo non potrà comunque essere raggiunto se non si risolve il problema, grave, dell'occupazione giovanile.

E' l'ISTAT, infatti, a segnalare che, nel medesimo periodo, i giovani – intendendosi per tali quelli di età compresa tra i 15 e i 24 anni – in cerca di lavoro in Italia sono pari a 639 mila, che rappresentano il 10,6% della popolazione di quella fascia

d'età. Il dato sulla disoccupazione giovanile, poi, ovvero l'incidenza dei disoccupati sul totale di quelli occupati o in cerca, è pari al 36,5%. Dati superiori a quelli europei – rilevati dall'EUROSTAT – che, per lo stesso periodo, si attestano al 22,7%.

Mettendo a confronto tali dati con quelli riferiti alla popolazione adulta, il risultato è che la disoccupazione giovanile in Europa è più che doppia (22,7% contro il 9,2%) e, in Italia, addirittura, quasi tripla, visto che il dato medio di disoccupazione è dell'11,1%, a fronte, come visto, del 36,5% della fascia più giovane della popolazione.

Tra questi disoccupati, vi sono anche i c.d. NEET, coloro cioè che non sono inseriti né in un percorso formativo o di istruzione, né di lavoro. Occorre precisare che le rilevazioni, europee ed italiane, su tale categoria abbracciano un concetto molto ampio di istruzione e formazione, ricomprendendovi percorsi formali ma anche non formali. Detto in altri termini, il riferimento al percorso formativo è a qualsiasi tipo di istruzione scolastica o universitaria e a qualsiasi tipo di attività formativa (corsi di formazione professionale regionale, altri tipi di corsi di formazione professionale, altre attività formative quali lezioni private, corsi di lingua, informatica, ecc.), con la sola esclusione delle attività formative “informali”, come, ad esempio, l'autoapprendimento.

I dati dell'EUROSTAT rivelano che nel 2011 in Europa circa 7,5 milioni di giovani di età compresa tra 15 e 24 anni (13%) e 6,5 milioni di giovani tra i 25 e i 29 anni (20%) erano esclusi dal mondo del lavoro e dell'istruzione, con un notevole incremento rispetto al 2008 quando la cifra si attestava, rispettivamente, all'11% e al 17%. I dati italiani, disponibili fino al 2010, e indifferenziati come fascia di età (ricomprendono la popolazione tra i 15 e i 29 anni) parlano di più di 2 milioni di giovani (22,1%), dunque in misura significativamente superiore rispetto alla media europea.

È evidente che invertire questa tendenza significa agire non solo sul fronte del mercato del lavoro ma, soprattutto, su quello dell'istruzione.

Il riferimento è alle rilevazioni dell'OCSE ⁽⁶¹⁾, che segnala la maggiore facilità per certi tipi di giovani di entrare a far parte dei NEET. In particolare, i c.d. left behind youth, ossia i giovani con bassi livelli d'istruzione hanno una probabilità di gran lunga più elevata di diventare NEET, rispetto a quelli che hanno avuto accesso e hanno conseguito titoli dell'istruzione superiore. Si ricordi, inoltre, che appartengono alla stessa categoria “a rischio” anche coloro che risiedono in aree svantaggiate o che appartengono a minoranze etniche.

D'altra parte, il dato risulta confermato dalle rilevazioni di ALMALAUREA, secondo la quale la condizione occupazionale e retributiva dei laureati è migliore di quella dei diplomati di scuola secondaria superiore, con un tasso di occupazione di oltre 11 punti percentuali maggiore rispetto ai diplomati (76% contro 65%) ⁽⁶²⁾.

Tuttavia, accanto a coloro che non trovano o non vogliono trovare lavoro, occorre tenere presente un'altra questione irrisolta del nostro paese e di altri paesi. I nostri giovani, infatti, sono anche quelli che l'OCSE ha definito “poorly-integrated new entrants”, ossia coloro che, pur essendo a tutti gli effetti nel mercato del lavoro, non hanno un impiego stabile. Effettivamente, sia le rilevazioni europee, sia quelle italiane mostrano che i giovani sono la categoria più impiegata con contratti temporanei. Il dato europeo parla, per il 2012, del 42% dei giovani assunti con un contratto a termine (quattro volte il numero di adulti). In Italia, continua a crescere il numero dei dipendenti a termine (+3,5% pari a 83.000 unità) e circa a la metà dell'incremento del lavoro a termine interessa proprio i soggetti di età inferiore a 35 anni.

⁽⁶¹⁾ Off to a Good Start? Jobs for Youth, 2010 e Education at glance, 2012.

⁽⁶²⁾ Vedi XIV Rapporto sulla condizione occupazione dei laureati, 2012.

Se una certa rilevanza può essere data alla crisi che interessa tutti i settori produttivi, non si può negare un problema strutturale dei sistemi educativi e formativi. Non si comprenderebbe altrimenti perché non tutti i paesi conoscono questo divario tra il dato giovanile e quello della popolazione adulta. Anche l'Unione europea, come indicato nel capitolo precedente, ha riconosciuto che la differenza deve essere individuata proprio nel percorso formativo, così evidenziando una stretta correlazione, suggerita da esempio a tutti gli altri Stati Membri per rivedere le proprie politiche, tra l'alternanza e la migliore situazione occupazionale.

Al di là dei dati, il motivo si intuisce ed emergerà con più evidenza nel corso del capitolo. Laddove un giovane ha la possibilità di accedere a percorsi di alternanza, entrerà prima e meglio, perché più formato, nel mercato del lavoro. Questo modello è del tutto opposto al nostro, in cui anzi si cerca di posticipare il più possibile, relegandolo al termine degli studi, l'ingresso nel mondo del lavoro. Se si considera che la fine degli studi universitari, secondo ALMALAUREA (nel rapporto già citato), è misurata nel 2010 in 26,9 anni ⁽⁶³⁾, si capiscono agevolmente le criticità del nostro sistema. Una conferma indiretta si ha anche dall'ultimo monitoraggio sull'apprendistato – il XII – compiuto dall'ISFOL (2011), che vede il maggior numero di apprendisti, impiegati con questo contratto, che dovrebbe essere di primo ingresso, in una fascia di età compresa tra i 24 e i 29 anni.

3. La transizione scuola lavoro

⁽⁶³⁾ Più precisamente nel 2010 i laureati di primo livello concludevano gli studi a 23,9 anni, gli specialistici a 25,1, i laureati specialistici a ciclo unico a 26 anni.

Come i dati appena ricordati hanno mostrato, la difficile transizione dal mondo dell'istruzione e della formazione a quello del lavoro è una delle principali criticità del nostro Paese.

La questione va affrontata da più punti di vista, poiché esistono problemi di tempi, problemi di esiti e problemi di luoghi, o modi, della transizione.

Quanto ai tempi, si è già accennato, che una transizione troppo lunga ha necessariamente come conseguenza il rischio di disoccupazione, anche di lunga durata. Le proporzioni del fenomeno appaiono chiare dall'analisi del citato Rapporto ALMALAUREA sulla condizione occupazionale dei laureati. Pur limitata a tale categoria, comunque utile trattandosi invece del gruppo di giovani che dovrebbe avere più *chance* occupazionali, riesce a disegnare bene il quadro, mostrando il livello di occupazione dei laureati a uno, tre, cinque e dieci anni dal conseguimento titolo.

I dati, che si riferiscono al 2011, peraltro, contengono un correttivo. Seguendo il criterio adottato dall'ISTAT, infatti, i soggetti impegnati in attività formative di fatto remunerate vengono da ALMALAUREA ricompresi tra gli occupati.

Il tasso di occupazione è simile nella rilevazione a uno e a tre anni e si aggira intorno al 73% per i laureati triennali (che non abbiano deciso di proseguire gli studi), al 72% per chi ha conseguito la laurea specialistica e al 62% tra i laureati a ciclo unico. L'unica differenza è che, nei tre anni, è aumentato il numero dei lavoratori stabili e non impiegati con contratti atipici. Cresce ovviamente negli anni successivi, arrivando al 78% a 5 anni dal conseguimento del titolo⁽⁶⁴⁾, mentre dopo 10 anni, circa l'88% di loro lavora e ancora il 10% cerca lavoro.

La riduzione dei tempi della transizione è indispensabile e si può ottenere solo se si anticipa il contatto tra lo studente e il

⁽⁶⁴⁾ Qui la rilevazione (che si riferisce ai laureati del 2006, dunque pre riforma) riguarda il solo ciclo unico.

mondo produttivo ad una fase scolastica, o universitaria, ma comunque strettamente legata al percorso di studio.

Se i dati sui tempi non sono incoraggianti, appaiono allarmanti quelli sugli esiti della transizione. Questo aspetto vuole indagare la coerenza tra il proprio percorso di studio e ciò che si va a fare sul lavoro, nel duplice senso di corretto orientamento del giovane ma anche rispetto al contenuto dei percorsi di studio, se cioè quanto appreso a scuola sia poi considerato spendibile sul mercato.

Dal primo punto di vista, la percentuale di lavoratori con diploma o laurea che è utilizzata in maniera non coerente con i propri titoli di studio è notevole, il che mostra l'incapacità di un buon orientamento a tutti i livelli scolastici e di individuare ed indicare ai giovani quei percorsi formativi in grado di dare loro prospettive occupazionali. Non solo, gravi conseguenze derivano anche da una non corretta transizione tra i vari gradi e ordini dei percorsi educativi, che porta alla dispersione scolastica e all'abbandono, a causa della incapacità di offrire percorsi attraenti per le attitudini e potenzialità di ciascuno.

Inoltre, la più volte citata indagine ALMALAUREA ha dedicato una parte della ricerca alla valutazione dell'efficacia del titolo universitario, ossia dell'impiego, nella prestazione dell'attività lavorativa, delle competenze acquisite nel piano di studi e nella richiesta, formale o sostanziale, della laurea per l'esercizio della propria attività lavorativa. Da dati rilevati risulta che il titolo è considerato "efficace" (nelle varie sfumature) per il 51% dei laureati triennali e per il 44% dei laureati con specialistica. L'efficacia massima (81%) si riscontra tra i laureati a ciclo unico, che si comprende anche in ragione della natura di questi percorsi di studio, finalizzati all'esercizio delle professioni.

Da ultimo va affrontata la questione dei luoghi della transizione. Oggi, infatti, la ricerca del lavoro avviene spesso attraverso canali informali, mentre bassa è la percentuale di

intermediazione compiuta da soggetti qualificati, quali centri per l'impiego e agenzie private. Un intervento importante sarebbe invece potenziare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, soprattutto all'interno delle scuole e delle università, sfruttando la vicinanza con i profili degli studenti, per individuare facilmente ed efficacemente quello più adatto alla figura richiesta. Inoltre, ciò consentirebbe alle scuole e alle università di orientare la propria offerta formativa ai bisogni e alle esigenze del tessuto produttivo del territorio, risolvendo anche il noto problema del *mismatch* tra domanda e offerta, quel paradosso cioè per cui pur a fronte di alti tassi di disoccupazione, tante "posizioni" lavorative restano scoperte. Infine, fermo restando il carattere formativo di questo tipo di esperienza, va evidenziata anche la sua centralità dall'altro punto di vista, indispensabile per l'inserimento nel mondo del lavoro, quello delle imprese. La verifica "sul campo" della preparazione effettiva dei giovani, della loro capacità di integrazione nell'ambiente di lavoro e dell'interesse per le prospettive professionali presenti in azienda, favorisce certamente l'inserimento lavorativo.

Appaiono evidenti i benefici derivanti da un uso più coerente e genuino di apprendistato e tirocini. Eppure, allo stato attuale i numeri non sono, a dire il vero, molto incoraggianti. Si considerino a tal proposito le rilevazioni di Unioncamere, per i tirocini, e dell'ISFOL, per l'apprendistato.

Unioncamere, col proprio periodico rapporto "Excelsior", rappresentano la fonte più autorevole sul fenomeno dei tirocini, che viene monitorato da vari punti di vista. Particolarmente utile, in ragione dell'assenza di rilevazione da parte dell'ISTAT, è peraltro l'analisi quantitativa. L'ISFOL, invece, com'è noto è la fonte di monitoraggio ufficiale dell'apprendistato.

Per quanto attiene al rapporto Excelsior del 2012, che misura i dati riferiti all'anno 2011, il numero di stagisti in Italia

risulta pari a 307 mila giovani, in leggero calo (-1,1%) rispetto all'anno precedente. Diminuiscono anche altri due indicatori utilizzati nella ricerca, e cioè la quota di tirocini che hanno come esito vere e proprie assunzioni (dal 12,3% al 10,6%) e la quota di assunzioni all'esito di un tirocinio sul totale delle assunzioni previste nell'anno (dal 6,8% al 6,0%). Tale ultimo indicatore stima, quindi, il contributo che i tirocinanti danno alla domanda di lavoro delle imprese: quanto maggiore è tale quota, tanto più accogliere tirocinanti risulta funzionale alla selezione delle risorse umane. Ancora pochi, dunque, rispetto alle potenzialità.

Il peso dell'apprendistato nell'occupazione giovanile emerge dai dati rilevati periodicamente dall'ISFOL. Il XII Rapporto di monitoraggio, pubblicato a fine 2011 e riferito ai due anni precedenti, mostra che il numero complessivo di rapporti di apprendistato dichiarati all'INPS nel 2010 era di circa 542.000 (segnando una flessione dell'8,9% rispetto all'anno precedente) e riguarda il 18,4% dei giovani. Per quanto attiene alle conferme, esse sono aumentate nel 2010 (+12,3%), anno in cui risultano trasformati circa 177.000 lavoratori precedentemente apprendisti.

4. L'occupabilità

I vantaggi di esperienze come un periodo in tirocinio o un contratto di apprendistato, se genuini, producono i loro effetti anche dopo l'eventuale termine degli stessi. Ricordiamo, infatti, che il tirocinio è un'esperienza per definizione a termine; l'apprendistato, pur classificato nel nostro ordinamento come contratto a tempo indeterminato, vede un termine (non del contratto ma) della fase formativa, che coincide con l'apprendistato propriamente detto.

Il motivo risiede nel fatto che in una esperienza genuinamente formativa aumenta significativamente l'occupabilità – che esprime, com'è noto, proprio la capacità di entrare nel mercato del lavoro e di rimanervi – del giovane. Egli cioè potrà poi spendere in altri contesti le competenze che ha acquisito nel periodo in alternanza e rappresenteranno, per questi, la tutela più forte contro la disoccupazione. Infatti, uno dei significati principali del concetto europeo di employability consiste proprio nella necessità che ciascuno possieda e sia in grado di rinnovare un patrimonio di conoscenze e di innovazione durante la propria vita lavorativa.

Onde dare contezza del fenomeno, si considerino ancora una volta le rilevazioni di ALMALAUREA e dell'ISFOL.

ALMALAUREA, come già detto, che pure conosce il limite di riferirsi esclusivamente ai laureati, è l'unico rapporto sui tirocini che dia contezza del fenomeno da questo punto di vista. E' l'unico cioè che misura il futuro degli stagisti al di là del numero di assunzioni nella stessa azienda, già analizzato al paragrafo precedente e monitorato da UNIONCAMERE. L'ISFOL, invece, ha introdotto nell'ultimo rapporto un importante studio, che, seguendo gli apprendisti nella loro vita previdenziale, riesce a tracciare i percorsi seguiti dai giovani impiegati in apprendistato al termine del periodo formativo. In tal modo, non si ha solo il numero grezzo di cessazioni e conferme (*rectius*: prosecuzioni) ma è possibile monitorare l'esito dell'apprendistato in termini, appunto, di occupabilità.

Il rapporto ALMALAUREA mostra che fra i laureati del 2010, il 57% conclude i propri studi avendo nel proprio curriculum vitae un periodo di *stage* in azienda, riconosciuto dal corso di studi. Rileva, inoltre, che ad un anno dalla conclusione degli studi, la probabilità di occupazione dei laureati specialistici che hanno effettuato stage curriculari è superiore del 14% rispetto a quella di chi non vanta tale esperienza formativa.

Per quanto riguarda l'apprendistato, invece, l'indagine dell'ISFOL è stata condotta confrontando due generazioni di apprendisti: la prima, che ha iniziato nel 2000 (ricomprende 235.501 lavoratori) e la seconda nel 2005 (225.402 lavoratori).

Questi due gruppi sono stati seguiti anno per anno fino al 2010, con l'obiettivo di individuare l'esito, lavorativo o non lavorativo, del contratto di apprendistato. Di ogni apprendista, infatti, è stato verificato lo stato del proprio codice fiscale, se cioè esso risultasse ancora negli archivi INPS dei lavoratori dipendenti oppure dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, agricoli) o infine dei parasubordinati. Se il lavoratore non era stato trovato in nessuno di questi archivi, veniva ulteriormente cercato nel casellario delle posizioni attive, che raccoglie informazioni sui lavoratori di tutti gli Enti previdenziali o Casse professionali. Solo ove non veniva trovato neppure in questa ultima classificazione, è stato ritenuto non attivo, ricomprendendo quindi tale categoria anche tutti coloro che sono risultati percettori di una prestazione, silenti oppure deceduti.

I dati della prima generazione mostrano che a distanza di dieci anni circa l'80% dei lavoratori svolge ancora un'attività lavorativa e, più in particolare, la metà di loro ha un contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, il 14% ha una tipologia di lavoro dipendente ma non a tempo indeterminato, più del 10% risulta lavoratore autonomo o parasubordinato e, infine, c'è una quota del 3% circa ancora apprendista. E' dunque pari al 20% la quota di apprendisti che a distanza di dieci anni risulta non occupata, fermo restando che tra questi vi saranno percettori di prestazioni, deceduti, trasferiti all'estero, ritirati dal lavoro. Dati simili riguardano la seconda categoria di apprendisti, che a distanza di cinque anni dall'inizio del contratto (e cioè nel 2010) vedono una quota di non occupati, nel senso sopra precisato, pari al 22,2%.

Ancora troppo alto tale ultimo dato e significativo nel senso della necessità di lavorare ulteriormente sulla componente formativa del contratto, per evitare che sia considerato solo uno strumento di flessibilità del lavoro. Sarà interessante verificare tali dati a seguito della riforma del 2011, quando il Testo Unico dell'apprendistato, in ottica di effettività della formazione, ha ripartito in maniera più chiara e più rispondente alle capacità di ciascuno, l'onere di organizzazione della formazione tra regioni e parti sociali. Alla base della riforma, infatti, si intravedeva la volontà di contribuire all'obiettivo della lotta alla disoccupazione e di uno stabile inserimento nel mercato del lavoro, garantendo processi formativi non tradizionali e in grado di incidere sia sulla concreta applicazione delle conoscenze in un dato contesto organizzativo, sia sulle modalità di inserimento ambientale nei processi di produzione di beni o servizi.

5. Conclusioni

La ricerca ha tentato di individuare il ruolo e la precisa finalità dell'apprendistato e del tirocinio, due strumenti diversi ma entrambi deputati ad un migliore, in termini quantitativi e qualitativi, ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, per i vantaggi che essi potenzialmente presentano nella formazione e nell'inserimento dei giovani.

Si è visto che i dati non sono incoraggianti e che tanto lavoro deve essere fatto per migliorare la disciplina, e di conseguenza gli esiti, di questi percorsi.

Tuttavia, va segnalato come l'ultima riforma del mercato del lavoro, la legge n. 92/2012, che ha tra i propri obiettivi proprio quello di arginare il problema dell'occupazione giovanile, ha agito anche su questi strumenti. Da una parte, ha modificato la loro disciplina (in termini significativi per il

tirocinio, limitati quanto all'apprendistato); dall'altra, operando su altri contratti, ha prodotto inevitabili conseguenze anche sull'utilizzo dei due strumenti.

Come è emerso nella prima parte della presente ricerca, la storia del contratto di apprendistato è stata di continua espansione. Nato come contratto per imparare un mestiere, col passaggio del Pacchetto Treu ne è stata allargata la platea dei destinatari ed è stato fatto un deciso sforzo in termini di formazione; con l'intervento della riforma Biagi è stato compiuto il tentativo di introdurre un apprendistato più "europeo", con il quale conseguire anche un titolo di studio, persino dell'alta formazione, proprio per legarlo in maniera più stretta al mondo dell'istruzione, conformemente alla sua natura. Successivamente, con il Testo Unico, si è compiuto un ulteriore tentativo, condiviso con le parti sociali, di rilanciare uno strumento considerato utile ma, al contempo, difficile da gestire; infine, la Riforma del 2012, lo ha definitivamente consacrato come contratto "prevalente" per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, pur con talune criticità di cui si dirà oltre.

Più incerta e confusa è, sin dall'origine, la storia del tirocinio. Si è vista nella seconda parte della presente ricerca l'oscillazione tra riconduzione del tirocinio a strumento della formazione professionale – di competenza regionale, da ultimo confermata nella sentenza n. 287/2012 – a strumento di primo inserimento, di competenza statale. Si è già avuto modo di osservare, inoltre, come, a ben vedere, si tratti della stessa questione, affrontata dai due punti di vista differenti. Quello del Legislatore nazionale che, dovendo affrontare la questione dell'occupazione giovanile, e consapevole dell'utilizzo non sempre genuino del tirocinio, punta a restringerne l'ambito di applicazione, perché non si trasformi in strumento di mera flessibilità; dal punto di vista delle regioni, invece, ci sarebbe la possibilità di renderlo uno strumento genuinamente formativo,

eppure a lungo e in gran parte del nostro territorio vi è stato un completo disinteresse. Il risultato è la dimostrazione dell'assenza di una visione di insieme del tirocinio. Da ultimo, la riforma Fornero si è inserita in questa materia, senza andare, tuttavia, sembra, nella giusta direzione. Vero è che, allo stato attuale, si tratta di riforma sulla carta, e le vicende politiche sembrano, al momento in cui si scrive, impedire il rispetto del termine, ormai in scadenza, di 180 giorni, per siglare l'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni per la sua riforma.

Tuttavia, la previsione di una sua rigida disciplina, anche in funzione sanzionatoria, accanto all'obbligo di un compenso, mostrano la volontà di ricondurlo ancora una volta nell'alveo di un mini lavoro, piuttosto che enfatizzarlo come strumento dell'alternanza. E' esemplare, a tal fine, che, se è socialmente accettato che il tirocinio curriculare – quello compiuto nell'ambito del percorso di studio – non sia remunerato, lo stesso criterio non si applica al tirocinio non curriculare, che, evidentemente, non viene visto nella stessa ottica formativa.

Il rischio di tutta questa operazione è trasformare quella che è o dovrebbe essere una importante metodologia didattica legata al concetto di alternanza in una vera e propria prestazione. Come già detto, invece, se è vero tirocinio, il giovane è “remunerato” da una formazione e da un orientamento effettivi e di qualità. Se è un mini-lavoro, allora è giusto ricorrere ad altri strumenti, che tutelano il giovane. Inoltre la scelta di fondo di contenere la tutela del tirocinante entro la previsione di un corrispettivo, fa perdere di vista l'obiettivo: garantirgli un tirocinio genuino.

A ciò si aggiunga che appare poco chiara la collocazione di questo strumento nel disegno tracciato dalla riforma in materia di mercato del lavoro. La previsione di un mini-compenso rischia di mettere a repentaglio il rilancio dell'apprendistato e del lavoro a tempo indeterminato, pure richiamati dalla legge n. 92/2012.

Doveva invece essere recuperata la componente formativa e di orientamento dei tirocini soprattutto nell'ambito dei percorsi educativi e formativi, tanto più in un contesto in cui sono gli altri gli strumenti prescelti per venire incontro alle altre esigenze del mercato.

Infine, per quanto attiene all'apprendistato, sarebbe stato più coerente insistere sugli aspetti formativi del contratto, nell'ottica, appunto, dell'alternanza e non puntare al rilancio tramite l'abrogazione/irrigidimento degli altri strumenti, quale il contratto di inserimento e tirocini; il risultato, infatti, è lasciare quale unica alternativa l'apprendistato, con rischio di traslazione su di esso di esigenze di flessibilità e riduzione del costo del lavoro, che dovrebbero essergli estranee.

Insomma, e in conclusione, il collegamento stabile tra la scuola e il mondo del lavoro, tramite percorsi in alternanza, oltre che la risposta ad una precisa sollecitazione dell'Unione europea, assume un ruolo decisivo per il futuro dell'occupazione giovanile.

BIBLIOGRAFIA RAGIONATA

INTRODUZIONE

Oggetto della presente ricerca è l'importanza dell'efficace utilizzo di due tra i più importanti istituti per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro: il contratto di apprendistato e il tirocinio formativo e di orientamento. In particolare, lo scopo della ricerca è individuare, e classificare, differenze e similitudini tra l'unico contratto di lavoro a contenuto formativo presente nel nostro ordinamento, il contratto di apprendistato, appunto, e il tirocinio, il quale, lungi dall'essere un contratto di lavoro (tale qualificazione del resto è negata espressamente dallo stesso legislatore) si definisce proprio, ed esclusivamente, come esperienza formativa. Al di là delle differenze, infatti, appare significativo poter ricondurre entrambi gli istituti alla metodologia dell'alternanza, che, anche in ambito internazionale, viene considerata la ricetta più adeguata per contrastare la disoccupazione giovanile.

Tuttavia, nell'analisi di tale specifico profilo, non si poteva prescindere dalla ricostruzione delle singole discipline, in chiave storica e normativa. La ricostruzione risulta essenziale, in tema di apprendistato, alla luce delle recenti riforme che ha interessato questo istituto (d.lgs. 167/2011, il c.d. *Testo Unico dell'apprendistato*, poi modificato dalla legge n. 92/2012, la c.d. legge Fornero) ed è funzionale alla verifica della sua evoluzione in ottica, appunto, di valorizzazione degli aspetti formativi e, con essi, dell'alternanza. Per quanto attiene al tirocinio, poi, la ricostruzione normativa risulta assolutamente necessaria per due ordini di ragioni. In primo luogo, anche questo istituto è stato oggetto di recenti riforme (e nuove modifiche sarebbero dovute intervenire alla luce e in attuazione della Riforma Fornero), formalizzate nel d.l. n. 138/2011

(convertito in legge n. 148/2011), recentemente dichiarato incostituzionale, ma espresse con più chiarezza nella circolare n. 24/2011, che ha interpretato e messo a sistema il contenuto della disposizione legislativa. In secondo luogo perché, proprio la mancata qualificazione del tirocinio come contratto di lavoro, ha determinato un sostanziale disinteresse per l'istituto, almeno da parte della dottrina giuslavoristica, tranne poche ed assolutamente autorevoli eccezioni di cui si leggerà nel proseguo. Dunque, più ancora che per l'apprendistato risulta essenziale, e di per sé utile, procedere ad una ricostruzione normativa, trattandosi di un istituto non regolato in maniera precisa e sistematica dal legislatore, a causa anche delle profonde competenze in materia da parte delle Regioni.

La ricostruzione, così come proposta, consente di apprezzare il ruolo diverso dei due istituti ma, soprattutto, le loro similitudini come strumenti per l'ingresso qualificato dei giovani nel mercato del lavoro.

Quanto espresso, peraltro, necessita di una ulteriore verifica alla luce della c.d. riforma Fornero. Benché, infatti, entrambi gli istituti siano al centro del disegno riformatore, profondamente diversi sono gli intenti. Se, infatti, nel caso del contratto di apprendistato, definito come il canale prevalente dei giovani nel mercato del lavoro, vengono proposte solo piccole modifiche, ben diverso è l'approccio ai tirocini formativi e di orientamento. Per la riforma di questi ultimi, infatti, si è immaginato un accordo in conferenza Stato-Regioni per la formulazione di linee guida che vadano a modificare la disciplina attualmente vigente sulla base di principi e criteri direttivi, espressi nella stessa legge ed assai più restrittivi, tra i quali appare espressamente anche la previsione di una indennità obbligatoria per i tirocinanti.

La ricerca segue l'ordine sinteticamente esposto. E così ad una prima parte dedicata all'apprendistato, per come esso era ed è oggi disciplinato, segue una seconda parte dedicata ai

tirocini. L'accennata assenza di chiari e sicuri riferimenti in materia ha suggerito un approccio parzialmente diverso, che individui, oltre ad una breve ricostruzione storica, le fonti di questo strumento del nostro mercato del lavoro. Il terzo, infine, che costituisce il cuore della ricerca, è volto ad analizzare, come già accennato, il ruolo dell'alternanza in ciascuno dei due istituti.

La bibliografia ragionata, che segue, si adegua a tale schema e contiene i riferimenti bibliografici utilizzati in ogni paragrafo. Nelle ricostruzioni storiche il criterio utilizzato non poteva che essere cronologico; i paragrafi, invece, di ricostruzione normativa, oltre ad un rinvio, in generale, alle opere più significative in materia, rimanda di volta in volta, per singole problematiche affrontate, ai relativi orientamenti.

PARTE PRIMA - APPRENDISTATO

CAPITOLO 1 - Il contratto di apprendistato in Italia: dalle origini alla riforma Fornero

1. Breve storia dell'apprendistato: dalla legge n. 25/1955 al Pacchetto Treu

L'apprendistato è uno contratto "storico" del nostro ordinamento. Per una breve disamina della disciplina antecedente all'intervento nel codice civile del 1942, si veda F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista*, WP CSDLE "Massimo D'Antona" – 145/2012, saggio scritto in occasione dei primi commenti alla riforma del mercato del lavoro. Tale ricostruzione appare importante, al di là dei profili storici, perché mostra come, in realtà, già nella rivoluzione industriale

è avvenuta quella mutazione, che ancora portiamo nella nostra tradizione, del “tirocinio” da *locatio operis* (con ad oggetto esclusivo l’insegnamento del maestro, di cui il lavoro del tirocinante costituiva il “mezzo” elettivo) a *locatio operarum* (con a contenuto prevalente il lavoro del tirocinante, rispetto a cui l’insegnamento del maestro rappresentava un sia pur importante “accessorio”).

In riferimento alla disciplina codicistica (artt. 2130 – 2135) e alla successiva legge n. 25/1955, autorevole dottrina ne ha indagato gli aspetti giuridicamente più significativi: si veda L. RIVA SANSEVERINO, voce *Apprendistato*, in Nov. dig. it., Utet, I, 1957; G. SUPPIEJ, *Apprendista* (voce), Enc. Dir., vol. II, 1958, Giuffrè, 814; M. RUDAN BRICOLA, *Il contratto di tirocinio*, Giuffrè, 1966; L. MONTUSCHI, *Il tirocinio*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Utet, vol. 15, I, 1986, 291; M. DE CRISTOFARO, *Apprendistato* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, I, 1989; M. SALA CHIRI, *Il tirocinio. Artt. 2130-2134*, in P. SCHLESINGER (diretto da), *Il codice civile. Commentario*, Cedam, 1992. Per la prima giurisprudenza vedi M. RUDAN BRICOLA, in Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 1962, pag. 1226.

Sulle modifiche introdotte dalla legge n. 56/1987, in un’ottica di modernizzazione e di flessibilizzazione (con l’intento essenzialmente di rivolgerlo ad una platea di giovani disoccupati con scolarità più elevata) e alle successive (prima comunque della legge n. 196/1997), che ne aumentano le disposizioni premiali, si veda G. LOY, *Commento all’art. 21*, in T. TREU, F. LISO, M. NAPOLI (a cura di), *Norme sull’organizzazione del mercato del lavoro*, Commentario alla l. 28 febbraio 1987, n.56, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1987, p.742 ss.

Dopo la disciplina della L. n. 25/1955, un prima significativa riforma – specie per le importanti innovazioni introdotte in riferimento alla formazione – è quella di cui alla

legge n. 196/1997 (c.d. Pacchetto Treu). Le novità, contenute nell'art. 16 della legge sono state evidenziate e poste in coordinamento con la disciplina previgente, non abrogata, da G. LOY, *Art. 16 – Apprendistato*, in M. NAPOLI (a cura di), *Il "pacchetto Treu". Commentario sistematico*, Cedam, 1998; L. GALANTINO, *La legge n. 196 del 1997 e gli aspetti innovativi della formazione professionale*, in DL, 1998, fasc. 3, 121 ss.; L. MENGHINI, *L'apprendistato*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, Utet, 1998, 109 ss.; M. SALA CHIRI, *La formazione ed il lavoro*, in ADL, 2000, 2, 303 e ss.; F. LANDI, A. VITTORE, *La formazione professionale in Italia: criticità e prospettive*, in M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro. Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, 1997; D. GAROFALO, *La disciplina (speciale) dell'apprendistato: il difficile raccordo con la normativa generale*, in RGL, 2001, 297.

Sulle sentenze della Corte Costituzionale, richiamate nella ricerca, che hanno disposto l'applicabilità della l. n. 604/1966 agli apprendisti, vedi Corte cost. 4 febbraio 1970, n. 14, in MGL, 1970, 4, con nota di L. RIVA e Corte cost. 28 novembre 1973, n. 169, in FI, 1974, I, col. 16.

Nella più ampia prospettiva, ricostruita in chiave storica, dei contratti a contenuto formativo in genere, G. LOY, *Formazione e rapporti di lavoro*, F. Angeli, 1988; P.A. VARESI, *I contratti di lavoro con finalità formative*, Franco Angeli, 2001 e anche D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004.

2. (segue) Dalla riforma Biagi al Testo Unico

Dopo la riforma di cui alla legge n. 196/1997, particolarmente innovativa risulta la disciplina di cui al d.lgs. n.

276/2003, perché introduce due nuove tipologie volte all'acquisizione di titoli di studio - c.d. apprendistato qualificante e specializzante.

Colgono questo aspetto G. LOY - che intitola il proprio contributo, in maniera significativa, *I nuovi apprendistati*, in M. MAGNANI, P.A. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai Decreti Legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, 2005, 474 ss.; G. FERRARO, *Tipologie di lavoro flessibile*, Giappichelli, 2009, che ritiene, infatti, che la riduzione dei tipi contrattuali nell'ambito del riordino dei contratti a finalità formativa - secondo la delega della legge 30/2003 - sia solo apparente, proprio in ragione delle tre differenti tipologie introdotte; L. ZOPPOLI, *Apprendistato e multilevel regulation*, in DRI, 2007, 98, che parla di versione «una e trina» dell'apprendistato. L'A., peraltro, affronta anche il tema della multilevel regulation e la questione della necessità di realizzare l'equilibrio ottimale tra le varie istituzioni. Si interroga, pertanto, circa l'idoneità in questo senso dell'assetto di ripartizione regolamentare. L'A. si sofferma sulle implicazioni derivanti dalla sentenza della corte costituzionale n. 50/2005 e rileva che l'impostazione ivi accolta sembra difendere l'apprendistato da una regolazione di derivazione pubblica policentrica con una opzione che, nel contesto normativo di riferimento, si traduce in un indebolimento notevole della regolazione pubblica tout court dell'istituto a cui è riconducibile tanto il rilevante successivo intervento diretto della contrattazione collettiva nazionale quanto il respiro sostanzialmente esecutivo riservato all'intervento di regolamentazione regionale. Per contro, l'A., dopo aver ricostruito i diversi modelli regionali di regolamentazione dell'apprendistato, ribadisce, avanzando anche proposte concrete di soluzione in riferimento al problema costituzionale di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, la

necessità di riservare adeguato spazio al livello di regolamentazione regionale per costruire l'equilibrio ottimale tra le istituzioni coinvolte e per garantire alle autonomie territoriali gli strumenti necessari per realizzare percorsi formativi in grado di assicurare maggiore qualità del lavoro e dei sistemi economici destinati ad assorbirlo.

La centralità del passaggio di cui alla riforma Biagi in tema di apprendistato è ben evidenziato da A. DE FELICE, *Contratti con finalità formativa e mercato del lavoro*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e tutele del lavoro tipico e atipico*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 57/2007, che evidenzia come con la Riforma Biagi vi sia una vera svolta in materia di contratti a contenuto formativo, con un significativo intervento volto a semplificare e chiarire il sistema, confermando la validità delle “esperienze lavorative” in quanto occasioni importanti per consolidare un collegamento tra sistemi scolastico ed universitario e mondo delle imprese. Più in particolare l'A. ritiene che, con la riforma del 2003, si giunga a considerare la formazione non solo quale elemento per l'inserimento lavorativo dei giovani o per il reinserimento di soggetti particolarmente deboli, ma quale fattore strategico per rendere possibile ai lavoratori di permanere all'interno di un mercato che richiede un continuo adattamento delle competenze professionali alle esigenze dei processi produttivi.

A seguito della riforma del 2003 la crescente attenzione per il “nuovo” apprendistato è dimostrata dalla copiosa produzione in materia, che ha riguardato soprattutto la tipologia professionalizzante, “erede” del modello di apprendistato fino ad allora conosciuto. Senza pretesa di completezza, si rimanda, per le singole problematiche affrontate, al capitolo successivo, sulla disciplina del rapporto di lavoro, e ai riferimenti ivi contenuti.

3. (segue) L'approvazione del Testo Unico e la riforma Fornero

L'istituto è stato da ultimo riformato ad opera del d. lgs. n. 167/2011 entrato in vigore il 25 ottobre 2011, al fine di rilanciare il contratto di apprendistato quale strumento principale per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Per la ricostruzione delle ragioni e dei passaggi di tale riforma e per un'analisi dei contenuti della stessa si veda M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'art. 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, Milano, 2011.

L'apprendistato, dopo la riforma, è analizzato anche da M. DELFINO, *Giovani e formazione nelle normative europee: l'apprendistato*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 90/2012 in cui l'A. affronta l'argomento, anche in chiave comparata (Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna), da un punto di vista assolutamente peculiare: quello degli aiuti di stato. L'A., in particolare, verifica, alla luce della normativa comunitaria in materia di aiuti di stato, la legittimità degli sgravi contributivi e degli altri tipi di incentivi concessi per gli apprendisti, in Italia, come negli altri paesi. In particolare, con riferimento agli aiuti di stato, individua le alternative per gli Stati membri nella notifica in tempo utile alla Commissione ovvero nella riconduzione alla disciplina delle diverse categorie di aiuti di cui al Regolamento di esenzione (quali gli aiuti a favore delle piccole e medie imprese, gli aiuti all'occupazione, gli aiuti alla formazione, ecc.). Egli, inoltre, in ragione delle analogie individuate fra i Paesi esaminati, ritiene realistica la possibilità di una direttiva europea sull'apprendistato, che affronti i punti fondamentali, quali la formazione, la prevenzione degli abusi e la parità di

trattamento con agli altri lavoratori (ovviamente non di natura retributiva), assegnando ampio spazio alle parti sociali.

Sulla c.d. “riforma Fornero” e sul ruolo dell’apprendistato, sia nell’architettura generale della riforma, sia rispetto alle singole novità apportate, si rinvia, invece, a M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI, *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012. Tra i primi commenti alla riforma si veda anche quello di A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, 2012, in cui l’A. classifica i vari interventi sull’apprendistato sia come “misure di incremento delle tutele” (in riferimento alla previsione di una durata minima; alla necessità di conferma di una percentuale minima dei precedenti apprendisti) ma anche come misure di contenimento delle stesse (aumento a 3/2 del rapporto apprendisti/maestranze specializzate). Egli, inoltre, definisce la legge n. 92 una sorta di “controriforma”, rispetto alla legge n. 30, perché – andando in direzione opposta a quest’ultima – predispose una serie di norme dirette a limitare la fuga dal contratto “dominante” di lavoro subordinato a tempo indeterminato, accordando comunque una evidente preferenza all’apprendistato (in tale ottica, l’A. ritiene coerente la scelta di abrogare il contratto di inserimento; *contra*: M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Appendice di aggiornamento, Giuffrè, 2012, che ritiene non coerente la scelta del Legislatore di puntare sull’apprendistato, ma senza rendendolo effettivamente competitivo, bensì togliendo di fatto ogni alternativa al contratto subordinato a tempo indeterminato). Critici verso la scelta del contratto di apprendistato come contratto di ingresso prevalente, sempre in sede di primi commenti, anche F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, IPSOA, 2012, che evidenziano come tale scelta sia priva di qualsiasi riscontro effettivo, per la minoritaria percentuale di giovani avviata tramite l’apprendistato e, comunque, in prospettiva assai più

occupazionale che formativo. D'altra parte F. CARINCI, nel capitolo dedicato all'apprendistato, ritiene che già l'approvazione del Testo Unico dell'apprendistato sia un arretramento, in termini formativi, rispetto ai modelli precedenti.

CAPITOLO 2 – La disciplina dell'apprendistato

1. Definizione e disciplina generale

Come evidenziato nel testo, la nuova definizione dell'apprendistato contenuta nel d.lgs. n. 167/2011, supera una serie di problematiche interpretative sorte in vigenza della disciplina precedente.

Quanto alla specialità del rapporto di apprendistato, caratteristica che emergeva già nella disciplina codicistica (art. 2134), si rinvia a M. TIRABOSCHI, *Definizione e tipologie*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011, 183 e alla bibliografia ivi contenuta. L'A. ritiene particolarmente opportuna l'assenza del riferimento sia alla specialità del rapporto, sia alla "causa mista" del contratto, poiché abbandonando l'idea della causa mista, si evita anche la commistione tra «causa» e «tipo contrattuale». Considera, inoltre, come il discorso sull'assenza della definizione di specialità resta valido nonostante non sia stato abrogato l'articolo 2134 c.c. (che dunque continua a qualificare l'apprendistato come tale). Ciò poiché, in ragione della nuova regolamentazione, la disciplina civilistica è completamente svuotata di significato: essa, infatti, non fa altro che imporre, in ragione appunto della specialità del rapporto, che le norme in materia di lavoro subordinato siano applicabili solo in quanto

«non siano derogate da disposizioni delle leggi speciali», tra cui rientra certamente il d.lgs. n. 167/2011.

Per quanto riguarda la scelta del legislatore delegato di non qualificare l'apprendistato come contratto a causa mista, lo stesso A. distingue il concetto di “causa” da quello di “tipo”, evidenziando come la “causa” non rappresenti la funzione economico-sociale del contratto (nozione quest'ultima ricondotta al “tipo”). Inoltre, evidenzia come, proprio l'apprendistato e, in generale, i contratti a contenuto formativo, siano indicativi dei paradossi cui porta la commistione tra i due concetti. Infatti, laddove la causa del contratto sia la funzione economico-sociale tipica, si domanda come la giurisprudenza possa giungere a sancire, pur aderendo alla teoria che appunto propende per la c.d. causa mista, la nullità del contratto di apprendistato, per mancanza di causa, nell'ipotesi in cui sia omessa la formazione, posto che così ragionando il contratto, in concreto, sarebbe pur sempre meritevole di tutela, in quanto riconducibile alla funzione economico-sociale (tipica del lavoro subordinato) di scambio tra una prestazione di lavoro e una remunerazione. Propone, dunque, di ritenere che nella ipotesi di mancanza o insufficienza della formazione, il problema non sia tanto quello della mancanza di funzione, che invece esiste (scambio di lavoro contro retribuzione), né tantomeno un problema di illiceità della causa ma l'inesistenza dello schema negoziale tipizzato dal legislatore, con conseguente impossibilità di procedere alla qualificazione dell'operazione negoziale e, dunque, il contratto è *ab origine* un ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, fin dalla data della instaurazione del relativo rapporto.

Analogamente, è stata più volte affrontata la questione di come la durata, necessariamente limitata, del periodo formativo, incidesse sulla qualificazione del contratto, se esso cioè dovesse essere considerato a termine o a tempo indeterminato.

Del resto, come già evidenziato in passato dai sostenitori della natura a tempo indeterminato del contratto (vedi par. successivo per i riferimenti), l'art. 2118 c.c. è applicabile ai soli contratti a tempo indeterminato.

A proposito della definizione dell'apprendistato ex art. 1, d.lgs. n. 167/2011, F. CARINCI, *Apprendistato*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), cit. distingue un piano "tecnico", "politico" e, per così dire "commerciale". Dal punto di vista tecnico considera la definizione anomala, perché il tipo dovrebbe essere classificato in base alla causa, con la durata consegnata alla disciplina; la causa dell'apprendistato è stata sempre individuata come formazione/retribuzione versus prestazione; su un piano "politico", tale ricostruzione, pur suffragata da giurisprudenza costituzionale, è ricondotta alla rilevanza ideologica per l'avversione nei confronti del rapporto a termine; infine, dal punto di vista dell'imprenditore, l'apprendistato professionalizzante appare un contratto a tempo indeterminato risolubile liberamente al termine di un periodo caratterizzato da un obbligo formativo, considerato fortemente ridimensionato, e reso appetibile da un sistema incentivante, contributivo e normativo. Proprio su tali basi definisce il regime di licenziamento dell'apprendistato come "bastardo": per l'intero corso del periodo formativo, infatti, occorre una giusta causa od un giustificato motivo mentre, al termine dello stesso, è possibile procedere *ad nutum*, ai sensi dell'art. 2118 c.c.

Al di là della ricostruzione dell'intera disciplina dell'apprendistato, compiuta nella ricerca, appare utile ricordare aspetti specifici e problematici affrontati.

Una questione da analizzare è quella della natura immediatamente precettiva per le parti individuali dei principi individuati dalla legge e rimessi alla contrattazione collettiva. Tale impostazione è quella fatta proprio da F. LISO, *Analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003: Spunti di*

riflessione, in WP CSDLE, 20, 2004, 10 e P. BELLOCCHI, *Titolo VI - Apprendistato e contratto di inserimento*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, 2004, 573, che riconducono tale anomala formulazione ad una manipolazione sul testo successiva rispetto alla formulazione originaria.

Per l'analisi della formula legislativa che, oggi come nel 2003, nel rinviare alla contrattazione collettiva utilizza, riferendosi alle associazioni sindacali e datoriali che devono stipulare gli appositi accordi, non la proposizione articolata ("dalle associazioni") ma quella semplice ("da associazioni"), si vedano A. MARESCA, *Introduzione al commento al Titolo VI*, in R. DE LUCA TAMAJO, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), cit., 677 e L. ZOPPOLI, P. SARACINI, *I contratti a contenuto formativo tra "formazione e lavoro" e "inserimento professionale" progetto*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2004, 15, 30. Gli Autori sostengono, criticandola, che tale formulazione consente che la negoziazione avvenga con due qualsiasi (la legge, infatti, utilizza comunque il plurale) dei sindacati più rappresentativi. Difende questa scelta M. TIRABOSCHI, *Il ruolo della contrattazione collettiva nella legge delega sul mercato del lavoro*, in GL (Contratti e Contrattazione collettiva), 2003, 3, 70, secondo cui «neppure risulta possibile paralizzare con una sorta di diritto di veto il processo di modernizzazione del mercato del lavoro».

Altro aspetto su cui la dottrina si è attentamente soffermata, e di cui qui si vuole solo brevemente rendere conto, è quella della forma *ad substantiam* o *ad probationem* del contratto di apprendistato. Accanto ad una generale adesione alla natura *ad substantiam* si segnalano le posizioni contrarie di P. BELLOCCHI, *Apprendistato e contratto di inserimento*, cit., 573, che considera la forma scritta alla stregua di pubblicità per terzi per sostituire il venir meno dell'obbligo di richiesta di

autorizzazione alla Direzione Provinciale del lavoro, e S. CIUCCIOVINO, *Titolo VI - Apprendistato e contratto di inserimento*, in R. DE LUCA TAMAJO, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Cedam, Padova, 2007, 715, che, per l'assenza della espressa sanzione di nullità, la considera *ad probationem*.

Sul tema della gradualità retributiva e del sottoinquadramento, tema caratterizzato da un'oscillante prassi amministrativa, e sulle sue conseguenze pratiche, è possibile ricordare M. TIRABOSCHI, *La cd. percentualizzazione della retribuzione dell'apprendista*, Spec. GL, 2010, 2, XIX.

Il d.lgs. 167/2011 ha recepito, prevedendolo per la prima volta espressamente, una prassi contrattuale, sulle c.d. clausole di stabilizzazione, quelle percentuali cioè di “conferma” di nuovi apprendisti che limiterebbero nuove assunzione, sempre nel rispetto dei limiti numerici previsti al comma 3 dell'art. 2 (il consueto limite del 100% delle maestranze specializzate e qualificate in servizio di cui al d.lgs. 276/2003). Già prima della loro espressa previsione normativa si era posto il problema degli effetti del mancato rispetto di tali clausole. Accanto ad una tesi meno restrittiva – sostenibile soprattutto in un regime, come il precedente, che non contemplava un espresso rinvio legale – che vedeva nella loro violazione un illecito esclusivamente contrattuale, ma senza alcuna conseguenza sul piano amministrativo, se ne può oggi sostenere una seconda, secondo cui l'eventuale previsione nei contratti collettivi rappresenta una vera e propria condizione procedimentale per l'assunzione di apprendisti, con tutte le conseguenze che ne derivano. Sugli effetti del mancato rispetto delle clausole di stabilizzazione in assenza del rinvio legale, D. PAPA, *Il contratto di apprendistato*, cit., 220. Tuttavia quest'ultima innovazione (e cioè l'introduzione di una percentuale obbligatoria) viene vista come una forte rigidità – ripresa dal CFL, considerato tuttavia dall'A. molto più leggero

e conveniente per l'imprenditore – da A. VALLEBONA, *La riforma del Lavoro 2012*, cit.. F. CARINCI, *Apprendistato*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), cit. ritiene inspiegabile dal computo l'esclusione dei licenziati per giustificato motivo oggettivo (accanto alle esclusioni previsti dalla legge: cessati dal servizio per recesso nel corso del periodo di prova, per dimissioni o per licenziamento per giusta causa). L'A., a differenza di A. VALLEBONA, che ricorda le clausole di stabilizzazione in materia di CFL, propone il parallelo con il contratto di inserimento, osservando tuttavia come nell'apprendistato esso venga debitamente sanzionato, considerando il rapporto come lavoro subordinato a tempo indeterminato fin dall'inizio del rapporto (l'A. ritiene peraltro che in questo modo il legislatore "tradisca se stesso", perché, pur già qualificato come un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, sanziona l'utilizzo soprannumerario con una sua conversione successiva). Sul rapporto tra la stabilizzazione obbligatoria e l'aumento del rapporto tra apprendisti e maestranza specializzate (3 a 2 in luogo di 1 a 1), nello stesso testo F CARINCI trova contraddittorio, da una parte, disincentivare il recesso, in funzione anti-abusiva (cioè di porre un limite al *turn-over* degli apprendisti ma anche, come fine elettivo dell'intervento, di fare dell'apprendistato il passaggio privilegiato per l'accesso al mercato del lavoro), dall'altra l'elevazione del rapporto, con ricaduta negativa sulla finalità formativa del contratto. L'elevazione del rapporto fra apprendisti e maestranze specializzate e qualificate in servizio diluirebbe, infatti, quella tipica forma di apprendimento *on the job*, costituita dall'affiancamento; la conservazione in servizio accresce la spinta a conformare la formazione all'attività dell'impresa in cui si entra come apprendista.

Per quanto riguarda il tema del recesso, si rimanda, per una compiuta ricostruzione, in particolare sulle sue conseguenze in termini di classificazione dell'apprendistato, a P.A. VARESI, I

contratti di lavoro con finalità formative, cit., 157 e ss.. Per l'ampia disamina della dottrina che già dagli anni '60 ha riconosciuto l'apprendistato come un contratto a tempo indeterminato per il rinvio all'art. 2118 c.c., che è modalità tipica di estinzione dei rapporti a tempo indeterminato, o come contratto "potenzialmente a tempo indeterminato", vedi, rispettivamente, le note 28 e 29, in S. CIUCCIOVINO, *Apprendistato e contratto di inserimento*, cit. e vedi E. PASQUALETTO, *I contratti con finalità formative. L'apprendistato*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in *Diritto del lavoro*, Commentario diretto da F. CARINCI, 2007, Torino, Utet, vol. II, 1867. Non manca tuttavia chi, anche recentemente, ha considerato l'apprendistato un contratto a termine «speciale», M. BROLLO, *Il difficile e tardivo incontro tra giovani e lavoro*, in L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa?. Le nuove politiche del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2006, 103.

Del tutto minoritaria, infine, risulta la dottrina che, sul dibattuto tema del recesso durante il periodo formativo del contratto precedentemente alla Riforma Biagi, ha ritenuto che l'intervento della Consulta (c. cost. n. 169 del 1973) sia stato peggiorativo poiché in realtà non si trattava di una forma di recesso *ad nutum* ma vigeva un vero e proprio divieto di licenziamento in favore degli apprendisti (cfr. S. CIUCCIOVINO, *Apprendistato e contratto di inserimento*, cit., 716 e P. BELLOCCHI, *Apprendistato e contratto di inserimento*, cit., 577).

Merita un cenno la questione della necessaria forma scritta del contratto. Già in vigenza della riforma Biagi, gran parte della dottrina, oltre che prassi amministrativa e giurisprudenza, hanno considerato tale requisito formale come necessario *ad substantiam*. Nulla, dunque, sembrerebbe impedire la medesima ricostruzione nella attuale disciplina, se non un

problema di compatibilità con quanto espresso dall'art. 7, comma 2, del d. lgs. n. 167/2011, in tema di sanzioni. La mancanza di forma scritta del contratto, infatti, secondo le previsioni del decreto, risulta suscettibile di diffida, dunque sanabile. A ben vedere, però, ciò non costituisce un ostacolo rispetto alla efficacia *ad substantiam* del requisito della forma scritta. La scelta del legislatore sembra infatti quella, non tanto di superare tale requisito, ovvero di “degradarlo” a mera irregolarità, quanto di distinguere le facoltà in capo agli organi ispettivi, rispetto a quelle del lavoratore. Se i primi, dunque, non potranno per la sola assenza di forma scritta invocare la (ri)qualificazione del rapporto come ordinario contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, tale possibilità è, e resta, subordinata alla volontà dell'apprendista, che potrà certamente attivare il relativo giudizio.

Per una rassegna dei contratti collettivi stipulati in vigore del d.lgs. n. 276/2003, vedi E. CARMINATI, S. FACELLO, D. PAPA, *L'attuazione della legge Biagi nella contrattazione collettiva*, in *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, a cura di M. Tiraboschi, Giuffrè, 2011, 139; per quelli successivi alla data del 25 aprile 2012, F. CARINCI, *Apprendistato*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, IPSOA, 2012. Questi, infine, considera apprezzabile “previsione di una durata minima del contratto, non inferiore a sei mesi”, intesa ad impedirne l'utilizzazione per soddisfare esigenze temporanee, tali da non permettere alcuna formazione, se pur elementare. Tuttavia, appare in contrasto con quanto risulta dal Monitoraggio dell'apprendistato ISFOL, che, in riferimento al 2010, rileva che dell'85,5% dei contratti che cessa prima della scadenza, il 60% è a causa di dimissioni, mentre il 42,3% dura meno di tre mesi.

2. Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale

Stante anche la mancata attuazione dell'apprendistato di primo livello, per come disciplinato all'art. 48 del d.lgs. n. 267/2003, la dottrina lavoristica si è poco interessata a questa tipologia, se non, in maniera del tutto generica, nei primi commenti seguiti all'approvazione del d.lgs. 276/2003 (per i cui riferimenti si rimanda al paragrafo successivo). Attenzione al tema è stata dedicata, però, da chi ha visto nell'art. 48 il tentativo del legislatore di rendere l'apprendistato non più e non solo un contratto di lavoro ma anche, e a tutti gli effetti, un passaggio del sistema di istruzione e formazione, D. GAROFALO, *Il ruolo dell'apprendistato nel sistema di istruzione e formazione professionale*, in P. REGGIANI GELMINI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del Lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè, 2006. L'A. pone l'apprendistato di primo livello in continuità con il precedente sistema, poiché ha sostituito, almeno nelle intenzioni del legislatore, il "vecchio" apprendistato per i minori; al contrario, evidenzia come il vero elemento di discontinuità sia la c.d. Riforma Moratti (l. 53/2003), origine, nella sua ricostruzione, della novella in tema di apprendistato.

S. D'AGOSTINO, *L'apprendistato di primo livello: problemi e prospettive*, DRI, 2008, 4 compie un *excursus* storico del contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, sottolineando che fin qui sono state affrontate in gran parte le problematiche connesse alla riforma dell'obbligo scolastico e formativo, piuttosto che l'importante vicenda del contenuto formativo del contratto. Si analizza anche la scelta legislativa di lasciare in secondo piano il contributo delle parti sociali, posto che la regolamentazione è definita dal Ministero dell'istruzione. Si passa poi ad una disamina degli interventi regionali e ad

un'analisi del ricorso al contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione in base all'allora ultimo rapporto di monitoraggio dell'Isfol. Infine, l'A. suggeriva, in prospettiva *de iure condendo*, la necessità di definire un elenco ristretto delle qualifiche, elaborate dalle parti sociali, che diventano lo sbocco formativo e professionale di questo contratto.

Analizzando i dati del X Rapporto di monitoraggio Isfol, G. BERTAGNA, *L'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione*, DRI, 2009, 4, rileva che lo scarso utilizzo di questo strumento di transizione scuola-lavoro in Italia riflette una profonda patologia pedagogica e culturale, prima che sociale ed economica, del Paese che separa e allontana l'educazione e formazione dal momento lavorativo. A questo si sovrappone una gerarchizzazione dei percorsi formativi, che relegano la istruzione e formazione professionale al gradino più basso. L'A. propone, quindi, due strategie per progettare la formazione delle nuove generazioni in Italia, puntando al superamento della separazione e gerarchizzazione dei percorsi di istruzione e formazione, e lanciando, invece, la sfida della loro pari dignità.

Affronta il tema dell'apprendistato di primo livello anche M. DELFINO, *Giovani e formazione nelle normative europee: l'apprendistato*, cit., in particolare concentrandosi sui profili dell'età minima, originariamente (nella riforma Biagi) di 15 anni, poi passati a 16 ma tornati a 15 con il cd. Collegato lavoro. L'A., inoltre, apprezza il rinnovato ruolo delle parti sociali nella riforma del 2011, che ritiene in linea con gli orientamenti comunitari in materia di formazione professionale. Da altri punti di vista, nell'ambito del rapporto tra scuola e lavoro, è stato invece analizzato da G. BERTAGNA, *Alternanza scuola lavoro. Ipotesi, modelli, strumenti dopo la riforma Moratti*, F. Angeli, Milano, 2003, e ID, *Lavoro e formazione dei giovani*, La Scuola, Brescia, 2011.

3. Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere

A seguito della riforma del 2003 la crescente attenzione per il “nuovo” apprendistato è dimostrata dalla copiosa produzione in materia, che ha riguardato soprattutto la tipologia professionalizzante, “erede” del modello di apprendistato fino ad allora conosciuto. Senza pretesa di completezza, se ne propone una sintetica elencazione e si rimanda, per le singole problematiche affrontate, al paragrafo 2, sulla disciplina del rapporto di lavoro, e ai riferimenti ivi contenuti.

A. MARESCA e S. CIUCCIOVINO, *Titolo VI - Apprendistato e contratto di inserimento*, in R. DE LUCA TAMAJO, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Cedam, Padova, 2007; E. PASQUALETTO, *I contratti con finalità formative. L'apprendistato*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in *Diritto del lavoro*, Commentario diretto da F. CARINCI, 2007, Torino, Utet, vol. II; M. D'ONGHIA, *Contratti a contenuto formativo: apprendistato e contratto d'inserimento* in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, Bari, 2006; A. NICCOLAI, *Commento sub artt. 47 – 53 del d.lgs. n. 276 del 2003*, in M. GRANDI, G. PERA, *Commentario breve alle Leggi sul Lavoro*, Cedam, Padova, 2005; P. SARACINI, *Apprendistato, contrattazione collettiva e riforma del mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro: riforma e vincoli di sistema.*, Edizione Scientifica, Napoli, 2004; L. MENGHINI, *Apprendistato*, in M. BROLLO, M.G. MATTAROLO, L. MENGHINI (a cura di), *Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi*, Ipsoa, Milano, 2004, 175 ss.; D. GAROFALO, *Apprendistato e contratto di inserimento*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato*

del lavoro e i nuovi modelli contrattuali, Cedam, Padova, 2004; P.A. VARESI, *Principi, criteri e linee guida per la costruzione del nuovo apprendistato*, in AA.VV., *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004; P. BELLOCCHI, *Titolo VI - Apprendistato e contratto di inserimento*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, 2004; M. TIRABOSCHI, *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

Come accennato, in tutti questi scritti, l'apprendistato professionalizzante viene analizzato in relazione alla formulazione di cui all'art. 16 L. 196/1997. Gli Autori si soffermano soprattutto sul riparto di competenze tra i vari soggetti coinvolti: stato, regioni e parti sociali ed evidenziano il delicato equilibrio costituzionale dovuto alla commistione tra aspetti attinenti a materia di ordinamento civile (lavoro), di competenza statale, e aspetti formativi, di competenza regionale.

Sulle innovazioni intervenute via, via negli anni - si segnala soprattutto il d.l. 112/2008 - si veda M. TIRABOSCHI, *Il rilancio del contratto di apprendistato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del Lavoro pubblico e privato e nuovo welfare*, Giuffrè, Milano, 2008; D. PAPA, *Il contratto di apprendistato*, Giuffrè, Milano, 2010; D. COMANDE', *Il diritto del lavoro al plurale. Regioni e modelli regolativi differenziati dell'apprendistato professionalizzante* in DRI, 2008, 997; G. LOY, *Un apprendistato in cerca d'autore*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P. A. VARESI, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, Giappichelli, Torino 2008; S. CIUCCIOVINO, *L'apprendistato professionalizzante ancora alla ricerca di una disciplina definitiva*, in RIDL, 2009, 379.

In particolare sulla riforma del 2008, M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione dopo la legge n. 133 del 2008*, DRI, 2008, 4 in cui l'A. ricostruisce i percorsi di riforma relativi all'apprendistato disciplinato dalla Riforma Biagi del 2003 per soffermarsi poi, specificatamente, sul contenuto e sulle implicazioni delle modifiche apportate dalla l. n. 133/2008. Il nodo di maggiore rilievo riguarda il tema del policentrismo normativo e istituzionale di regolamentazione del contratto, che si è rivelato un fallimento. Viene preso ad esempio proprio il caso dell'apprendistato professionalizzante laddove la riforma è volta a sbloccare l'operatività dell'istituto attraverso un canale parallelo di formazione aziendale, alternativo ma non sostitutivo rispetto alla formazione pubblica, in moltissimi casi del tutto inadeguata. La soluzione, funzionale a promuovere una concentrazione degli sforzi regionali dove necessario, risponde al tema controverso della nozione di formazione aziendale, valorizzando la contrattazione collettiva e i relativi attori titolari del patrimonio conoscitivo necessario. La legittimità costituzionale di tale soluzione è argomentata, attraverso un'analisi critica del contenzioso regionale che ha interessato la nuova disposizione all'indomani della sua emanazione, sulla base dei principi sanciti dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 50/2005, punto fermo nella definizione dell'assetto di competenze Stato-Regioni e, in via residuale, della contrattazione collettiva, sulla materia.

Tuttavia, un passaggio fondamentale successivo è la sentenza della corte costituzionale n. 176 del 2010, con la quale è stato abrogato, perché ritenuto incostituzionale, il comma 5-ter dell'art. 49, d.lgs. 276/2003. È stato così superato il c.d. "canale parallelo" ma non la possibilità di svolgere formazione esclusivamente aziendale. Si veda, per un approfondimento, M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato professionalizzante dopo la sentenza n. 176/2010 della Consulta*, GL, 2010, 23.

4. Apprendistato di alta formazione e ricerca

Si tratta di una tipologia poco indagata dalla dottrina. Tuttavia, è un tema affrontato da P.A. VARESI, *Il ruolo delle università nella promozione dei tirocini formativi di orientamento e dell'apprendistato "alto"*, in P. REGGIANI GELMINI, M. TIRABOSCHI (a cura di), cit., 426 ss., sebbene più in ottica promozionale e in relazione all'esperienza francese e ai progetti fino ad allora attuati; L. ZOPPOLI, *Università e riforma del mercato del lavoro*, DRI, 2004, 98, che invece, lo pone in un più ampio discorso sul ruolo dell'università nella riforma Biagi, e ne ricostruisce la disciplina nonostante la "formulazione minima" dell'art. 50, prevedendone, però, un uso abbastanza circoscritto. Ancora, G. LOY, *Un apprendistato in cerca d'autore*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P. A. VARESI, cit., 275 ss., che vede nell'intervento del 2008 (quando viene prevista la possibile attivazione tramite intese *ad hoc* nel caso di assenza di normativa regionale), la sfiducia del legislatore nei confronti delle Regioni. Si sofferma sul tema anche D. GAROFALO, *Il ruolo dell'apprendistato nel sistema di istruzione e formazione professionale*, in P. REGGIANI GELMINI, M. TIRABOSCHI (a cura di), cit., 431, ponendo l'"alto apprendistato" in linea di continuità con il sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore.

M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione dopo la legge n. 133 del 2008*, DRI, 2008, 4, nella Parte III del suo contributo, contestualizza le modifiche apportate dalla l. n. 133/2008 nel quadro altamente frammentario e deficitario scaturito dall'impianto originario di disciplina a fronte dell'inerzia prevalente del livello regionale di regolazione. Secondo l'A., la

causa di tale esito deve essere rinvenuta nella scarsa preparazione culturale delle istituzioni rispetto ad uno strumento teso a realizzare il raccordo tra università e impresa. Per realizzare tale *ratio*, la nuova disciplina consente di assumere con contratto di alto apprendistato anche giovani dottorandi di ricerca e di stipulare il contratto in base ad accordi tra ente formativo e impresa per rendere lo strumento più flessibile e concretamente rispondente alle esigenze dell'impresa stessa, premessa necessaria per la messa a regime dell'istituto.

PARTE SECONDA – I TIROCINI

CAPITOLO 1

La regolamentazione dei tirocini in Italia

1. Il Pacchetto Treu: “un” nuovo tirocinio e l’abrogazione della precedente normativa

La ricostruzione storica delle origini dell'istituto, già regolato, benché molto frammentariamente, a partire dagli anni '70, è contenuta in M. NAPOLI, *Gli stages nel diritto del lavoro*, in M. NAPOLI (a cura di), *Questioni di diritto del lavoro*, Giappichelli, 1996, 153; M. TIRABOSCHI, *I tirocini formativi e di orientamento e il quadro legale*, DRI, 2001, 1, 61; G. CANAVESI, voce *Stage* in Enc. Giur. Treccani, 2002; soprattutto, e diffusamente, in P. PASCUCCI, *Stage e lavoro*, Giappichelli, 2008. Quest'ultimo – che fornisce anche chiarimenti sull'origine linguistica del termine, anche rispetto all'apprendistato, che, com'è noto, è denominato “tirocinio” nel codice civile – in particolare distingue due fasi, una prima, in cui lo *stage* risulta legato al sistema di formazione

professionale e non a quello dell'istruzione; la seconda, invece, che viene fatta coincidere con l'emanazione della L. 236/1993 (ha introdotto quelle che la dottrina ha definito rapporto di ospitalità formativa, in assenza di una qualsivoglia definizione legislativa. Vedi, a tali fini, M. BIAGI, *Formazione: verso la riforma*, in DPL, 1993, 2363), in cui lo *stage* viene aperto alle istituzioni scolastiche e universitarie. Nel primo periodo in cui il tirocinio era esclusivamente formazione professionale, esso era disciplinato dalle normative regionali. L'A., pertanto, fornisce una rassegna della legislazione regionale dell'epoca da cui emerge che, ieri come oggi, gran parte della legislazione si limitava a riproporre i contenuti delle varie leggi (Emilia Romagna, Puglia)

L'accento sulla legge n. 236 della ricostruzione di P. PASUCCI non sottovaluta, comunque, il ruolo della disciplina intervenuta con il c.d. Pacchetto Treu, cui, anzi, viene riconosciuto il merito di averlo consolidato e reso più facilmente fruibile dopo le incertezze interpretative seguite alla legislazione del 1993. Infatti, è proprio dal d.m. n. 142/1998, e alle abrogazioni ivi contenute, che si evince la volontà di creare un modello unico, a fronte della frastagliata precedente legislazione, e, tuttavia, anche la comunanza di obiettivi e natura della precedente legislazione.

Proprio l'assenza di attività di formazione professionale, porta l'A. ad escludere dall'analisi della storia del tirocinio, i c.d. cantieri scuola per disoccupati di cui alla legge n. 264 del 1949. Sui quali vedi G. LOY, *Formazione e rapporto di lavoro* e U. COLETTA, voce *Cantiere Scuola*. Vedi anche, sul tema, c. cost. n. 67/1964. L'autore vi fa, però, rientrare anche due strumenti, non formalmente abrogati dal d.m. e che, però, mancano di alcune caratteristiche del tirocini.

2. La riforma Biagi e le rilevanti conseguenze dell'abrogazione dei tirocini estivi

Com'è noto la sentenza n. 50 del 2005 costituisce un passaggio essenziale poiché, anche alla luce dell'intervenuta riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, ha definitivamente chiarito, pronunciandosi sulla illegittimità costituzionale dell'art. 60, d.lgs. 276/2003, la competenza regionale in materia. In generale sulla competenza regionale in materia di formazione professionale in relazione ai rapporti di lavoro, si veda G. CANAVESI, *La giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa in materia di lavoro, con particolare riferimento alla formazione professionale e alla previdenza sociale*, in DML, 2005, 479; la sentenza è stata, poi, ampiamente annotata, si segnalano, in particolare, R. PESSI, *Formazione e politiche attive dell'impiego nella giurisprudenza costituzionale*, in ADL, 2005, 338; E.M. BARBIERI, *Il diritto del lavoro fra competenze statali e competenze regionali secondo la Corte costituzionale*, in MGL, 2005, 4, 288. L'analisi del contenuto della sentenza è contenuta, seppure brevemente, anche in P.A. VARESI, *Il ruolo delle Università nella promozione dei tirocini formativi e di orientamento e dell'apprendistato "alto"*, in *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, cit., soprattutto p. 422-423, che ne critica, però, il contenuto e sostiene la persistente competenza statale anche dopo l'intervento della Corte costituzionale.

3. L'abuso di stage e le ricette per contrastarlo

Tempestivamente, infine, sulla riforma del 2011, che ha agito sui tirocini formativi e di orientamento non curriculari, si veda il contributo di P. PASCUCCHI, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e...domani (ovvero*

prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011), DRI, 2011, 4, che avanza ipotesi ricostruttive sul coordinamento della introdotta disciplina con la previgente regolamentazione, anche alla luce della circolare n. 24 del 2011, che ha contribuito a chiarirne la portata. Particolarmente interessante è l'intervento su uno degli aspetti, considerati più controversi, dell'opportunità di un intervento statale su materia di competenza regionale, giustificato, dallo stesso legislatore, con la rubrica dell'art. 11 «livelli essenziali di tutela». La necessità di una disciplina statale era stata già espressa da P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in LPA, 2002, 121; ma anche A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo sistema costituzionale*, in RGL, 2002, 281.

Il disegno di legge Damiano, non disponibile sul sito del Parlamento perché mai discusso, è invece stato illustrato da C. DAMIANO stesso, *Il nostro stage è una garanzia* su Europa, 9 aprile 2011.

Un giudizio positivo sulla scelta della Riforma del 2012 di puntare, come strumento occupazionale, sul contratto a termine acausale restringendo i tirocini, eliminando il contratto di inserimento e operando una generale “stretta” sul lavoro autonomo foriero di abuso è di L. MENGHINI, *Contratto a termine: nuove regole*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), cit. poiché indicano la scelta razionale del legislatore di favorire esperienze di lavoro dipendente, subito praticabili e chiaramente delimitate, ritenendole più convenienti delle altre per il lavoratore ed agevolmente percorribili anche per i datori di lavoro. Nel medesimo commentario, M. MISCIONE, *Lavoro accessorio, “partite iva”, contratto d'inserimento e stage*, esprime invece dubbi circa la necessità di intervenire anche sui tirocini a così breve distanza dall'ultimo intervento. Egli ritiene che l'intervento sarebbe (stato) comunque limitato ai soli tirocini formativi e di orientamento; ritiene critica la

possibilità che un accordo in conferenza stato regioni possa comportare una revisione della disciplina di legge. Sostiene, inoltre, che la congrua indennità consista in una retribuzione e che imponga allo stesso tempo un vero e proprio contratto.

Un primo commento alla sentenza della corte costituzionale n. 287/2012 che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 11 del d.l. n. 138 è di M. TIRABOSCHI, *L'incerta disciplina dei tirocini formativi dopo l'intervento della Corte Costituzionale*, in corso di pubblicazione su GL, in cui l'A. ritiene che lo scopo della sentenza sia quello di fare spazio alla regolamentazione tramite accordo in conferenza stato – regioni, di cui alla Riforma Fornero. Egli, tuttavia, evidenzia le difficoltà di ricostruire, dopo tale sentenza, la disciplina applicabile, dal momento che, in prospettiva, anche la regolamentazione di cui al Pacchetto Treu deve essere considerata incostituzionale.

CAPITOLO 2

La disciplina dei tirocini: una ricostruzione sistematica

1. Quali tirocini?

Benché accomunati da una serie di elementi (struttura trilaterale del rapporto, modalità di attivazione, carattere temporaneo, copertura assicurativa obbligatoria, non configurabilità come rapporto di lavoro) è chiaro, anche alla luce della circolare n. 24 del 2011, che il tirocinio possa assumere diverse forme, in ragione delle diverse finalità che persegue. In particolare esso può essere visto come una misura di politica attiva (si pensi, ad esempio, al tirocinio per l'inserimento/reinserimento al lavoro; al tirocinio promosso in favore di particolari categorie di soggetti) ma anche, è più

tradizionalmente, come un'esperienza formativa, di primo ingresso nel mercato o di alternanza scuola-lavoro.

Invero va segnalato come molte ricostruzioni pongano l'accento sulla formazione, indicandola come carattere distintivo del tirocinio, a prescindere dalla varie "tipologie". Dunque, pur riconoscendo, ad esempio, il ruolo di "politica attiva", P. PASCUCCI, *Stage e Lavoro*, cit. ritiene che questo sia uno scopo ulteriore che comunque non consente di superare la necessaria presenza dell'elemento formativo, definito, appunto, essenza del tirocinio. Analogamente, sembra, M. TIRABOSCHI, *I tirocini formativi e di orientamento e il quadro legale*, cit., quando pone in una zona di "confine" il tirocinio formativo e di orientamento (non curriculare), in cui all'intervento sulla formazione si somma l'intervento di politica attiva del lavoro, riconducendo tale peculiarità al fatto che i processi formativi e di orientamento, per essere strumentali alla lotta alla disoccupazione e consentire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, devono consentire una concreta applicazione del sapere in un dato contesto organizzativo ma anche agire sulle modalità di inserimento ambientale nei processi di produzione di beni o servizi. Tale profilo è evidenziato anche in P.A. VARESI, *Tirocini formativi e di orientamento*, in *Il "Pacchetto Treu"*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, CEDAM, 1998, 1360 e da M. BIAGI, *Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione*, in *DRI*, 1996, 75.

Proprio in ragione di detta finalità, è stata messa in discussione l'ammissibilità del tirocinio esclusivamente di orientamento. Si veda, ad esempio, A. LASSANDRI, *Formazione professionale e contratti con obbligo di formazione*, in *RGL*, 1999, 121, che considera l'orientamento al lavoro un bene giuridicamente ed economicamente apprezzabile soltanto se riferito all'inserimento nel mercato del lavoro «di persone socialmente marginali». Tuttavia, non

mancono opinioni contrarie (P.A. VARESI, *La disciplina dello stage formativo e di orientamento*, in *DPL*, 196, 973, G. FERRARO, *I contratti di lavoro*, Cedam, Padova, 1998 e A. MARESCA, S. CIUCCIOVINO, *Regolamentati i tirocini formativi e di orientamento*, in *DPL*, 1998, 1571; A. NICCOLAI, *Formazione professionale e formazione delle professioni*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro della flessibilità e della occupazione*, CEDAM, Padova, 2000), che ritengono, invece, l'esercizio di una attività lavorativa ai fini di orientamento e conoscenza del mondo del lavoro un interesse del tirocinante, anche nelle ipotesi in cui non sia accompagnato da un percorso formativo vero e proprio. In una posizione intermedia, P. PASCUCCI, *Lavoro e stage*, cit., che, pur ritenendo astrattamente plausibile il tirocinio di orientamento, non crede che i due momenti, formativo e di orientamento, possano essere scissi e vede l'elemento della formazione anche nel mero orientamento.

2. Disciplina

Sulla disciplina introdotta con legge n. 196 del 1997 (c.d. Pacchetto Treu), che costituisce tuttora il *corpus* normativo cui far riferimento, si rimanda ai riferimenti bibliografici contenuti al cap. 3, dedicato alla ricostruzione sistematica della disciplina del tirocinio.

Sulla riforma del 2011, che ha agito sui tirocini formativi e di orientamento non curriculari, si veda il contributo di P. PASCUCCI, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e...domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, cit. che avanza ipotesi ricostruttive sul coordinamento della introdotta disciplina con la previgente regolamentazione, anche alla luce della circolare n. 24 del 2011, che ha contribuito a chiarirne la portata.

La riforma del 1998, contenuta nel c.d. pacchetto Treu è stata analizzata da P.A. VARESI, *Art. 18. I tirocini formativi e*

di orientamento, in M. NAPOLI (a cura di), *Il Pacchetto Treu*, cit., 1359; A. MARESCA, S. CIUCCIOVINO, *Regolamentati i tirocini formativi e di orientamento*, cit., 1571; F. BANO, voce *Stage*, in *Digesto discipline privatistiche*, Sez. commerciale, Utet, 2000, 741; G. CANAVESI, voce *Stage*, cit.; F. BACCHINI, *I tirocini formativi e di orientamento*, in DPL, 2003, 12; P. BELLOCCHI, *Tirocini e alternanza scuola-lavoro*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro privato e pubblico*, V ed., Trattati brevi, Collana diritto privato diretta da P. RESCIGNO, IPSOA, 2009, 511; M. TIRABOSCHI, *I tirocini formativi e di orientamento e il quadro legale*, cit.; P.A. VARESI, *I tirocini formativi e di orientamento nelle Università: diffusioni, regole e problematiche*, Università Cattolica, 1997; P. PASCUCCI, *Stage e lavoro*, cit..

La dottrina si è interrogata sull'opportunità della definizione legislativa, che nega al tirocinio la natura di rapporto di lavoro. Accanto a chi considera la precisazione pleonastica (L. CAVALLARO, *Dello stage, della subordinazione e dell'uguaglianza. Una nota sulla "qualificazione" del rapporto di lavoro da parte del legislatore*, in *DL*, 1999, I, 106), non vi è chi non la ritenga utile per evidenziare i tratti caratterizzanti della fattispecie astratta, che vanno ad escludere il carattere «subordinato» della prestazione lavorativa annessa alla formazione e/o all'orientamento (M. TIRABOSCHI, *I tirocini formativi e di orientamento e il quadro legale*, cit.).

Ipotesi ricostruttive sulla regolamentazione dei tirocini dopo l'ultima riforma del 2011 sono proposte da P. PASCUCCI, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e...domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, cit. Un commento alla circolare n. 24 del 2011, emanata a seguito della conversione in legge del decreto n. 138/2011 è di R. SCHIAVONE, *Tirocini formativi:*

primi chiarimenti ministeriali dopo la Manovra, in GL, 2011, 37, XXXVI.

Sull'interpello che ha chiarito come la promozione dei tirocini rientri nell'attività di intermediazione e dunque tutti i soggetti autorizzati a quella attività possono essere legittimamente soggetti promotori, E. DE FUSCO, *Tirocini formativi: tra i soggetti promotori anche gli intermediari*, in GL, 2011, 38, 18. Contrario alla loro legittimazione automatica, PASCUCCI, cit.

Un tema interessante è quello della disciplina del recesso, strettamente legato alla qualificazione del tirocinio come rapporto oneroso o meno (sui cui, vedi cap. 3), in assenza di un qualsivoglia riferimento normativo. Fatto salvo quanto disposto dalle parti stipulanti, parte dei commentatori (M. TIRABOSCHI, *I tirocini formativi e di orientamento e il quadro legale*, cit.) ritiene che sia possibile interrompere il percorso solo con una valida giustificazione. Tale ricostruzione, in particolare, suggerisce l'applicazione ai tirocini formativi e di orientamento della disciplina prevista in materia di contratto di formazione e lavoro, secondo cui la convenzione vincolerebbe i soggetti stipulanti a rispettare i termini di durata stabiliti dalla parti, salvo che il comportamento del tirocinante sia lesivo del regolare svolgimento del periodo di formazione od orientamento. Si riportano, quali esempi, il mancato rispetto della disciplina aziendale o delle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, mancato rispetto dell'obbligo di riservatezza, mancato rispetto dei giorni e/o degli orari di presenza, e ogni altra circostanza di particolare gravità che possa pregiudicare il buon esito del tirocinio. Solo in questi casi sarebbe possibile per l'azienda recedere dalla convenzione. Analogamente, il recesso dell'ente promotore sarebbe legato al caso di mancato rispetto del progetto formativo ovvero in caso di mancata cooperazione con il tirocinante per lo svolgimento della sua esperienza formativa o di orientamento. Infine, viene

ritenuto sempre possibile per il tirocinante interrompere lo svolgimento dello *stage*, in quanto preordinato a garantire al tirocinante un percorso formativo o un canale di orientamento nel mercato del lavoro e dunque nel suo esclusivo interesse.

Sulle cause di sospensione del rapporto, A. MARESCA, S. CIUCCIOVINO, *Regolamentati i tirocini formativi e di orientamento*, cit., ritengono compreso nei periodi di sospensione della decorrenza dei termini almeno la malattia, se non anche il periodo di astensione facoltativa in caso di gravidanza, al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi formativi o di orientamento dedotti in convenzione.

PARTE TERZA – L’ALTERNANZA

CAPITOLO 1

La metodologia dell’alternanza

1. Formazione “a lavoro”

Per quanto riguarda l’analisi più strettamente pedagogica della metodologia dell’alternanza, si rinvia a G. BERTAGNA (a cura di), *Alternanza scuola lavoro*, Franco Angeli, 2004 e, ivi, segnatamente, a P. RONCALLI, *Giacimenti culturali nei processi di lavoro*. L’importanza per l’ingresso dei giovani nel mercato è evidenziata da F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *Le cause dell’insuccesso lavorativo dei giovani*, che individuano nella scarsa esperienza lavorativa dei giovani rispetto agli adulti la causa principale delle difficoltà che essi sperimentano nel mercato del lavoro sia in termini di prospettive occupazionali che salariali. Essi, dopo aver ripercorso le varie teorie economiche al riguardo, propongono un *policy mix* nel quale la flessibilità sia accompagnata da un sistema

d'istruzione e di formazione professionale più efficiente ed equo, oltre che fondato sul principio duale.

2. L'alternanza dell'ordinamento italiano

Sui temi più strettamente legati al mondo dell'istruzione, si rinvia a A. CAVALLI, G. ARGENTIN (a cura di), *Gli insegnanti italiani: come cambia il modo di fare scuola*, Il Mulino, 2010, in cui gli A. curano la terza indagine sulle condizioni di vita e di lavoro degli insegnanti nella scuola italiana. Ivi, L. RIBOLZI, *Le politiche: temi prioritari e valutazione dei cambiamenti*, approfondisce il tema della collaborazione della scuola con le imprese, commentando i periodici rapporti c.d. ex Indire sullo stato dell'alternanza ex art. 4, legge n. 53/2003, di riforma del sistema scolastico. Tali rapporti sono commentati anche da P. RONCALLI, *L'alternanza scuola-lavoro: una riflessione sul rapporto Ansa*, che riflette sull'utilizzo dell'espressione "metodologia didattica" applicata all'alternanza per il rischio di una mancata comprensione della differenza tra lavoro inteso come fine e il lavoro inteso come mezzo per il fine del sapere.

La metodologia dell'alternanza applicata all'apprendistato, è analizzata da G. BERTAGNA, *L'apprendistato formativo. Bilancio e prospettive* in "Nuova secondaria", a. XXII, n. 5, pp. 21-26, mentre A. SANDULLI, con *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, 2003, scritto all'indomani della riforma della scuola, ne commenta tutte le novità tra cui l'alternanza scuola lavoro in rapporto con l'apprendistato di primo livello.

3. Le sollecitazioni europee ed il loro recepimento

Un'analisi del processo di Copenaghen e delle azioni di recepimento della normativa comunitaria in Italia è compiuto da V. CURZI, *Processo di Copenaghen sulla cooperazione*

europa rafforzata in materia di istruzione e formazione professionale: il comunicato di Bruges, in FOP, N. 5/2011.

Gli ultimi documenti in materia prodotti dalla Commissione, e relativi all'attuazione del programma Youth on the move, sono disponibili sul sito nella sezione dedicata al programma. In particolare, per quanto attiene ai tirocini vi è un'apposita comunicazione denominata "Moving youth into employment".

4. L'impresa come luogo formativo

Sull'importanza della riforma del 2003 nel passare da esperienza formativa come distinta da quella lavorativa, e con essa difficilmente integrabile, a un concetto più "europeo", di utilizzo a tutto campo gli strumenti formativi e le sedi formative con un significativo richiamo al ruolo formativo delle imprese, vedi A. DE FELICE, *Contratti con finalità formativa e mercato del lavoro*, cit.. L'A. vede nella rivalutazione della cd. formazione interna (on the job) il riconoscimento all'impresa di capacità formativo, per favorire l'integrazione tra lavoro e formazione. Inoltre, cerca di offrire una soluzione all'autoreferenzialità della formazione esterna, che programma la formazione a prescindere dalle richieste di profili professionali da parte del mercato, e senza innovare capacità e competenze, in coerenza con le mutevoli esigenze di esso.

CAPITOLO 2

Apprendistato e tirocini a confronto

1. Posizione del problema

La centralità della formazione nel diritto del lavoro in generale è il filo conduttore di AA.VV., *Formazione del mercato del lavoro in Italia e in Europa*, Atti del XV congresso dell’AIDLASS, Giuffrè, Milano, 2007; più nel dettaglio, nell’ottica della formazione giovanile, nel processo di transizione dalla scuola al lavoro – che è la prospettiva particolare da cui guardare anche il contratto di apprendistato – vedi M. TIRABOSCHI, *Il problema dell’occupazione giovanile nella prospettiva della (difficile) transizione di percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, in P. REGGIANI GELMINI, M. TIRABOSCHI (a cura di), cit.

Sul tema della formazione come tutela per i lavoratori e per il mercato, vedi A. DE FELICE, *Contratti con finalità formativa e mercato del lavoro*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e tutele del lavoro tipico e atipico*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT – 57/2007. In particolare l’A. ritiene che la formazione, in una fase come l’attuale in cui i processi produttivi si modificano rapidamente, rientra tra quella attività che tendono a migliorare la persona, proprio perché in grado di rispondere alla inadeguatezza tra la domanda e l’offerta di lavoro, determinata anche dai consistenti cambiamenti demografici in atto, dallo sviluppo dei servizi e dalle nuove necessità dell’organizzazione, dagli stessi contenuti dell’attività lavorativa. Viene, inoltre, osservato come fino a poco tempo fa l’attenzione al momento formativo sia stata esclusivamente in chiave statica, in funzione, cioè, dell’avviamento al lavoro presso un’impresa, in funzione di cooptazione verso lo status di lavoratore dipendente. Solo con la riforma Biagi si recupera, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti - organizzazioni delle parti sociali, regioni – il vero significato della formazione per il lavoratore e per il mercato.

Sui rischi dell’alta formazione in apprendistato, nel senso che l’attività on the job interviene non dopo l’attività formativa

ma essendo parte della stessa, si veda M.G. GAROFALO, *Formazione e lavoro*, in DLM, 2005, 267 e ss.

Sul contenuto tradizionale dell'obbligo formativo assunto nell'ambito dei contratti di lavoro, e, poi, in particolare nell'apprendistato, si veda M. NAPOLI, *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, in RGL, 1997; I, 263 ss. Per la distinzione, nell'ambito della Riforma Treu, degli obblighi formativi nel caso di apprendistato e di tirocinio, si rinvia a A. LASSANDARI, *Gli obblighi formativi nel contratto di apprendistato e di tirocinio: rilievi esegetici sui decreti ministeriali di attuazione della legge n. 196/1997*, in RGL, 1999, 93 e ID., *Formazione professionale e contratti con obbligo di formazione*, in RGL, 1999, III, 121 e ss.

Uno dei nodi essenziali da affrontare nell'analisi del tirocinio, a fini classificatori ma, anche e soprattutto, per porre correttamente la questione della sua remunerabilità (economica), è se esso garantisca quella corrispettività che lo rendono un rapporto a titolo oneroso (sui rapporti tra onerosità e corrispettività in generale, vedi T. TREU, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1968). Il punto di partenza utilizzato da molti studiosi è un corposo orientamento della cassazione, secondo cui, in relazione all'addestramento nelle imprese, è stato detto che l'unico oggetto del rapporto negoziale, in tali casi, è l'insegnamento e, dunque, anche la prestazione svolta dagli allievi non è assolutamente assimilabile al lavoro ma risulta solo strumentale ad acquisire la formazione professionale. Tali aspetti sono stati approfonditamente studiati da D. GAROFALO, *Il sistema integrato di formazione professionale*, Cacucci, Bari, 2001. Tuttavia, la differenza con il tirocinio (in cui la relazione è trilaterale) impongono un'analisi specifica della fattispecie.

Tale analisi, specificatamente per il tirocinio, è stata condotta da M. TIRABOSCHI, *I tirocini formativi e di*

orientamento e il quadro legale, cit., che, pur partendo dalla considerazione dell'assenza di correlazione causale tra attività lavorativa e controprestazione economica, non esclude comunque la presenza di una «relazione giuridica» e, dunque, l'attivazione di diritti, obblighi e responsabilità reciproche; da ciò deriverebbe la natura onerosa del rapporto.

In particolare, nella distinzione con il lavoro ex 2094 c.c., vedi anche M. BIAGI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2001, ove si legge che il tirocinio costituisce comunque una forma di lavoro ma a fini formativi e di orientamento, che non dà luogo a un'ipotesi di lavoro subordinato.

La riconosciuta natura onerosa del rapporto, peraltro, implica che la formazione, l'orientamento e la garanzia della tutela della integrità psico-fisica del tirocinante sono un corrispettivo dell'attività lavorativa svolta nel corso dello *stage*. Contrari a questa impostazione sono, invece, M. SALA CHIRI, *La formazione ed il lavoro*, in ADL, 2000, 1302 e P. PASCUCCI, *Lavoro e stage*, cit. Questi, in particolare, ritiene che la prestazione resa dal tirocinante non abbia alcuna utilità economica; gli obblighi, pur riconosciuti, del soggetto ospitante vengono fatti dipendere non dalla onerosità del rapporto ma dalla struttura dello *stage*. Egli dunque pur ammettendo uno "scambio" tra i vari attori, riconducibili ai diversi interessi, non ritiene possibile dedurre da ciò una corrispettività. Analogamente A. VALLEBONA, *La riforma dei lavori*, CEDAM, Padova, 2004, che evidenzia come l'attività del tirocinante sia svolta solo in funzione della formazione e dell'orientamento.

2. La situazione giovanile in Europa e in Italia

Lo sviluppo dell'apprendistato dal 1956 al 1980, già fotografato dall'Isfol, è commentato da F. CARINCI, *E tu*

lavorerai come apprendista, cit. da cui emerge che già la legge del 1955 aveva fornito uno strumento prevalentemente occupazionale, così da intravedere già quel dualismo che ancora oggi caratterizza l'istituto. Peraltro viene anche analizzato il contemporaneo rapporto Censis (XIV), secondo cui, in Italia vi era un grave *deficit* scolastico, tale da non poter certo essere recuperato da un sistema di formazione professionale, pur ben strutturato.

Del resto il quadro attuale non è migliorato come emerge dai dati ISTAT e EUROSTAT relativi al terzo trimestre del 2012.

La proporzione del fenomeno dei NEET, e il rapporto con la scolarizzazione, è invece analizzato dall'OCSE. Si vedano, a tal proposito, *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, 2010 e *Education at glance*, 2012.

ALMALAUREA, poi, conduce periodicamente un'indagine sulla situazione occupazionale dei laureati in Italia. L'ultima disponibile è la XIV Indagine del 2011 del marzo 2012 ove, a un capitolo sulle tendenze del mercato del lavoro, segue la parte specifica sulla condizione occupazionale e formativa dei laureati di primo livello, di laurea specialistica e a ciclo unico.

3. La transizione scuola lavoro

F. PASTORE, *Fuori dal tunnel. Le difficili transizioni dalla scuola al lavoro dei giovani in Italia e nel mondo*, Giappichelli, 2011 in cui l'autore, mettendo in relazione il tasso di disoccupazione giovanile e degli adulti mostra che i risultati migliori sono dei paesi anglosassoni caratterizzati da un mercato del lavoro flessibile. Un'altra ricetta vincente, tuttavia, è indicata nella Germania e nel Giappone, ove invece si punta fra uno stretto collegamento fra sistema di istruzione e modo del lavoro.

Gli esiti infausti del sistema italiano sono registrati dalla già citata indagine ALMALAUREA, che mostra la condizione

occupazionale a distanza di uno, tre, cinque e dieci anni dal conseguimento del titolo; dagli esiti dei tirocini registrati nel rapporto di UNIONCAMERE, *Formazione continua, tirocini e stage attivati nel 2011*, 2012 e da quelli dell'apprendistato, valutati dall'ISFOL, nel *XII Rapporto sull'apprendistato*, 2011.

4. Occupabilità

Sul concetto di occupabilità che emerge nel “Pacchetto Treu” dai profondi interventi sulla formazione nell’ambito del mercato del lavoro, si veda A. DE FELICE, *Contratti con finalità formativa e mercato del lavoro*, cit. che nota come in quel provvedimento matura la consapevolezza che per far fronte all’insicurezza del mondo del lavoro occorre avere la capacità di padroneggiare l’innovazione attraverso un bagaglio formativo adeguato ai tempi. Si veda M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro, Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, 1997, che già scriveva come “Non si può escludere che, proprio sul piano della formazione si determinino in futuro radicali sviluppi del diritto del lavoro, tali da scardinare la tradizionale contrapposizione tra lavoro autonomo e subordinato”.