

## Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma

Michele Tiraboschi

*Sommario:* **1.** Apprendistato: limiti e criticità dell'attuale modello. – **2.** Il decreto legislativo n. 167 del 2011: a) impianto della riforma. – **3.** *Segue:* b) prima valutazione. – **4.** Apprendistato e riforma dei tirocini formativi e di orientamento. – **5.** L'articolo 11 del decreto legge n. 138 del 2011, convertito in legge n. 148 del 2011: prima valutazione.

### **1. Apprendistato: limiti e criticità dell'attuale modello.**

È da almeno quindici anni che governo, regioni e parti sociali sono impegnati in uno sforzo di riqualificazione e rilancio del contratto di apprendistato. Ciò nella consapevolezza – avvalorata dalle buone prassi segnalate dalla analisi comparata e dai *benchmarks* internazionali sulla occupazione giovanile e sulla produttività del lavoro – che esso possa rappresentare un canale privilegiato per la selezione e l'addestramento di forza-lavoro professionalizzata e, al tempo stesso, un percorso di qualità per accompagnare e sostenere un ingresso stabile dei giovani nel mercato del lavoro.

Gli esiti di questo impegno sono stati tuttavia sin qui ampiamente deludenti. Il cantiere della riforma, avviato con il patto sul lavoro del 24 settembre 1996 <sup>(1)</sup>, è rimasto pressoché fermo per lunghi anni <sup>(2)</sup>, almeno

---

\* *Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.*

<sup>(1)</sup> Vedilo in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*, e ivi l'ampio capitolo dedicato alla riforma dell'apprendistato.

<sup>(2)</sup> Cfr., considerata la sostanziale conformità con le finalità del decreto legislativo in commento e della relativa legge delega, con l'art. 16, comma 5, della l. n. 196/1997 (c.d. legge Treu) che affidava al governo il compito di pervenire, nell'arco di nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, a una disciplina organica del contratto di apprendistato e del contratto di formazione e lavoro «secondo criteri di valorizzazione dei contenuti formativi, con efficiente utilizzo delle risorse finanziarie vigenti,

sino alla svolta impressa dalla riforma Biagi del 2003 resa possibile anche grazie all'intervento della Corte di Giustizia europea <sup>(3)</sup> con cui venivano condannati i contratti di formazione e lavoro ritenuti, come è noto, in contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di stato. Da quel momento i numeri dell'apprendistato sono pressoché raddoppiati: si è passati dai trecentomila apprendisti censiti nel 2003 ai circa seicentomila degli ultimi anni. Ciò indubbiamente anche grazie alla progressiva penetrazione dell'apprendistato nel settore industriale e, soprattutto, nel commercio che, come documentato nei periodici rapporti di monitoraggio dell'Isfol <sup>(4)</sup>, ha poco alla volta guadagnato il primato rispetto al settore artigiano dove pure l'apprendistato è nato e si è storicamente radicato.

Vero è tuttavia che, almeno in termini qualitativi, gli ambiziosi obiettivi indicati dalla legge Biagi <sup>(5)</sup> non sono stati raggiunti. Più volte emendata e perfezionata, a seguito dei reiterati interventi chiarificatori della Corte costituzionale, la disciplina dell'apprendistato dettata dagli articoli 47-53 del decreto legislativo n. 276/2003 non è mai entrata pienamente a regime. Ciò anche a causa della incerta e lacunosa normativa di livello regionale che, nel problematico e non sempre lineare intreccio

---

di ottimizzazione ai fini della creazione di occasioni di impiego delle specifiche tipologie contrattuali, nonché di semplificazione, razionalizzazione e delegificazione, con abrogazione, ove occorra, delle norme vigenti». Per comprendere i tempi (davvero lunghi) della riforma può peraltro essere utile ricordare che già il protocollo Giugni del 23 luglio 1993 conteneva un significativo (ancorché rapido) cenno al rilancio dell'apprendistato: premessa la valorizzazione dell'istituto come strumento di sviluppo delle professionalità, le parti si impegnavano a garantire un meccanismo affidabile di certificazione dei risultati, nonché a ridefinire il campo di applicazione soggettivo e, segnatamente, i limiti d'età per l'accesso all'apprendistato.

<sup>(3)</sup> Cfr. la sentenza del 7 marzo 2002, C-310/99.

<sup>(4)</sup> Cfr., da ultimo, ISFOL, *Monitoraggio sull'apprendistato. XI Rapporto*, 2011, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), indice A-Z, voce *Apprendistato*.

<sup>(5)</sup> Accanto al tentativo di avvicinare l'apprendistato italiano alle migliori esperienze europee – tentativo reso evidente dalla articolazione tipologica di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 276/2003 e, segnatamente, dalla introduzione dell'apprendistato per la qualifica professionale e dell'apprendistato c.d. alto – si può ricordare, in generale, il disposto dell'art. 1 dello stesso d.lgs. n. 276/2003 là dove si enunciava, in sintonia con gli orientamenti comunitari in materia di occupazione e di apprendimento permanente, l'obiettivo di «promuovere la qualità e la stabilità del lavoro anche attraverso contratti a contenuto formativo [...] compatibili con le esigenze delle aziende e le aspirazioni dei lavoratori». Cfr. il mio *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, 191-204.

con la disciplina di settore definita dalla contrattazione collettiva, ne ha fortemente condizionato la piena operatività.

Ancora oggi, a dieci anni dalla riforma, circa il 30% dei contratti di apprendistato è regolato dalla disciplina dettata a metà anni Cinquanta del secolo scorso, con la legge n. 25/1955, come modificata e integrata dalla legislazione che ad essa ha fatto seguito e, segnatamente, dall'articolo 16 della legge n. 196/1997. A conferma, se ve ne fosse bisogno, della estrema difficoltà di cambiare non solo paradigma e statuto giuridico dell'apprendistato ma, ancor di più, prassi applicative da tempo radicate.

Sta di fatto che l'apprendistato di tipo professionalizzante della legge Biagi non è ancora operativo in tutti i settori produttivi <sup>(6)</sup>. Mentre non è mai decollato l'apprendistato di tipo europeo, cioè quell'apprendistato che è espressione del sistema educativo di istruzione e formazione professionale più che mero istituto contrattuale dell'ordinamento posto dal diritto del lavoro. Privato di pratica attuazione, anche nelle poche regioni che hanno perfezionato le necessarie intese con i ministeri competenti <sup>(7)</sup>, è l'apprendistato per la qualifica triennale. Lo stesso può dirsi, salvo qualche limitata sperimentazione, per l'apprendistato di terzo livello finalizzato alla acquisizione di una specializzazione tecnica superiore, di un diploma di istruzione secondaria superiore ovvero di un titolo di studio nell'area dell'alta formazione universitaria compresi i dottorati di ricerca.

Anche il recente tentativo di valorizzazione della autonomia collettiva ipotizzato dall'articolo 23 della legge n. 133/2008 <sup>(8)</sup> – attraverso la creazione di un canale parallelo, rispetto a quello regionale, incentrato su percorsi di formazione esclusivamente aziendale <sup>(9)</sup> e a cui avevano fatto riferimento non pochi contratti collettivi di categoria con l'obiettivo di dettare una disciplina uniforme e immediatamente operativa sull'intero territorio nazionale – non è andato a buon fine. Complice una discutibile sentenza, la n. 176/2010 <sup>(10)</sup>, con cui la Corte costitu-

---

<sup>(6)</sup> Tra i settori più rilevanti si segnala quello meccanico dell'artigianato dove l'apprendistato di tipo professionalizzante è stato disciplinato solo recentemente, a ridosso della riforma, con l'accordo del 16 giugno 2011.

<sup>(7)</sup> Si tratta di Lombardia e Veneto che hanno sottoscritto le intese con il Ministero dell'istruzione e il Ministero del lavoro, rispettivamente il 27 settembre 2010 e il 14 marzo 2011. Vedile in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Apprendistato*.

<sup>(8)</sup> Cfr., se vuoi, il mio *Apprendistato professionalizzante: il canale della formazione aziendale*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>(9)</sup> Cfr. circ. Min. lav. 10 novembre 2008, n. 27.

<sup>(10)</sup> Vedila in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Apprendistato*.

zionale confutava inspiegabilmente – e anche in modo maldestro – quanto dalla stessa sostenuto solo pochi anni prima, con la sentenza n. 50/2005 <sup>(11)</sup>, sul riparto di competenze tra stato e regioni, finendo così per depotenziare non solo e non tanto l'articolo 49, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 276/2003, quanto piuttosto la stessa operatività dell'apprendistato professionalizzante che veniva infatti riconsegnato dalla Corte a un contesto giuridico-istituzionale di totale incertezza in merito alla disciplina concretamente applicabile <sup>(12)</sup>.

Il rebus normativo che ha sin qui condizionato le scelte di imprese e operatori – rendendo di fatto preferibili strumenti alternativi, ancorché non sempre appropriati o in linea con l'ordinamento <sup>(13)</sup> come i contratti a progetto e i tirocini formativi e di orientamento – non è di poco conto. Tanto più che le regolamentazioni di livello regionale, spesso parziali se non del tutto inesistenti <sup>(14)</sup>, erano poi chiamate a confrontarsi e interagire con i quasi cinquecento contratti collettivi nazionali di lavoro censiti dal Cnel, a cui si dovevano aggiungere svariate regolamentazioni di livello territoriale e non di rado anche aziendale.

Sono del resto i principali indicatori del funzionamento dell'apprendistato – quelli puntualmente documentati nei periodici rapporti dell'Isfol <sup>(15)</sup> e, ancor più, quelli che emergono dai confronti internazionali e comparati <sup>(16)</sup> – a indicarci il sostanziale fallimento dei processi di riforma avviati sul volgere del secolo scorso. Dei circa 570 mi-

---

<sup>(11)</sup> Vedila in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Apprendistato*.

<sup>(12)</sup> Priva di aderenza alla realtà dell'apprendistato e, più in generale, totalmente indifferente alla gravità del problema della occupazione giovanile, la Corte costituzionale giungeva a paralizzare il canale della formazione esclusivamente aziendale sul presupposto che un apprendista, anche se formato in azienda, avrebbe comunque potuto in teoria maturare crediti formativi per transitare dal percorso privato a quello pubblico della formazione professionale. La verità, tuttavia, è che in dieci anni di legge Biagi non solo le regioni non sono mai riuscite a formare più del 25% degli apprendisti, ma soprattutto mai si è verificato, neppure nelle (poche) regioni virtuose, il caso di un apprendista che chiedesse la certificazione pubblica del proprio percorso formativo in apprendistato.

<sup>(13)</sup> È quanto rilevano governo, regioni e parti sociali nelle premesse dell'accordo del 27 ottobre 2010 in tema di apprendistato. Vedilo in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Apprendistato*.

<sup>(14)</sup> Per una dettagliata rassegna della normativa regionale di attuazione della legge Biagi – e delle relative lacune – si rinvia alla documentazione raccolta in *www.fareapprendistato.it*.

<sup>(15)</sup> Cfr., da ultimo, ISFOL, *Monitoraggio sull'apprendistato. XI Rapporto*, 2011, cit.

<sup>(16)</sup> Cfr. F. FAZIO, *I giovani nei mercati del lavoro mondiali: debolezze strutturali comuni, transizioni dalla scuola al lavoro diverse*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011.

la apprendisti censiti nel 2009 (ben ottanta mila in meno rispetto all'anno precedente) solo il 2,8% ha meno di 18 anni. La stragrande maggioranza degli apprendisti è dunque maggiorenne. Una quota non indifferente di apprendisti, pari al 33%, ha addirittura più di 25 anni.

Già solo questi pochi dati stanno a indicare la valenza prevalentemente occupazionale – più che educativa e formativa, come pure dovrebbe essere – di uno strumento contrattuale utilizzato non di rado per scaricare sui giovani l'incapacità di avviare una complessiva riforma del quadro regolatorio del mercato del lavoro a partire dal delicato nodo delle flessibilità in entrata e, soprattutto, in uscita. Solo l'utilizzo distorto dei contratti a contenuto formativo e, segnatamente, dell'apprendistato ha, in effetti, consentito agli attori del nostro sistema di relazioni industriali di rinviare, in più di una circostanza, l'avvio di una riforma complessiva e organica del diritto del lavoro scaricando così sulla forza lavoro giovanile, notoriamente priva di una solida rappresentanza politica e sindacale, buona parte delle esigenze di flessibilità richieste dal mondo delle imprese.

Non sorprende pertanto che il problema della occupazione giovanile abbia assunto in Italia contorni particolarmente preoccupanti. Vuoi in ragione degli elevati livelli di disoccupazione, inattività e dispersione scolastica, senza pari nel resto d'Europa. Vuoi anche in conseguenza di una assenza di robusti investimenti in formazione che, come riconosciuto dagli attori del nostro sistema di relazioni industriali <sup>(17)</sup>, ha dato luogo a una diffusa precarizzazione del lavoro delle più giovani generazioni incentivando il ricorso a schemi di lavoro e forme contrattuali di più basso contenuto qualitativo.

Anche nella fase di declino del paradigma fordista-tayloristico di organizzazione del lavoro, la formazione iniziale e l'apprendistato si sono risolti così in strumenti che hanno permesso al mondo delle imprese non solo, e non tanto, di selezionare i giovani potenzialmente più produttivi per contesti aziendali sostanzialmente statici e poco innovativi, ma anche di beneficiare del minor costo della forza-lavoro vuoi in funzione della fissazione di salari di ingresso (percentualizzazione e sottoinquadramento), vuoi per il riconoscimento di generosi incentivi economici a fronte di un onere formativo spesso praticamente irrilevante.

La debole, se non inesistente, valenza formativa dell'apprendistato è del resto testimoniata dalla circostanza che – anche a prescindere dal

---

<sup>(17)</sup> Si vedano le premesse all'accordo tra governo, regioni e parti sociali sulla riforma dell'apprendistato del 27 ottobre 2010, in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Apprendistato*.

delicato (quanto controverso) tema della qualità/utilità della offerta formativa pubblica e privata attualmente erogata – poco più del 25% degli apprendisti censiti riceveva oggi una qualche forma di formazione<sup>(18)</sup>.

Siamo dunque ben lontani dalle migliori esperienze internazionali ed europee. Non solo per la sostanziale inadeguatezza della componente formativa del contratto di apprendistato ma, prima ancora, per la composizione della platea degli utenti che peraltro – dato anche questo da non sottovalutare se si vuole comprendere il reale funzionamento dell'apprendistato nel nostro paese – in larga parte posseggono solo la licenzia media (oltre il 52% nel 2009). È sufficiente ricordare, al riguardo, come in Germania dei circa 1.570.000 apprendisti censiti nel 2009, ben l'80% abbia meno di 18 anni e dunque, in coerenza con la tradizione di quel paese, il giovane risulti ancora pienamente inserito in un percorso del sistema educativo di istruzione e formazione professionale<sup>(19)</sup> beneficiando, per il tramite dell'apprendistato, di un prezioso ausilio nella transizione dalla scuola al lavoro.

Non è dunque un caso se in Germania – al pari di quanto si registra nei paesi come Austria, Danimarca, Olanda e Svizzera che pure hanno una tradizione duale dell'apprendistato – la disoccupazione giovanile sia sostanzialmente allineata a quella degli adulti. Al contrario dell'Italia e di quei paesi che, non avendo adeguati canali di orientamento alla formazione tecnica e di integrazione tra scuola e lavoro, registrano tassi di disoccupazione giovanile due o tre volte superiori a quella degli adulti (vedi il grafico che segue).

Non pochi paesi invero hanno conosciuto, in tempi più o meno recenti, un sostanziale fallimento nei tentativi di rilancio – o anche di reintroduzione, come nel caso della Svezia<sup>(20)</sup> – dell'apprendistato. Così come è vero che molti altri paesi – a partire dagli Stati Uniti che, ai tempi della amministrazione Clinton, hanno investito un miliardo di dollari a soste-

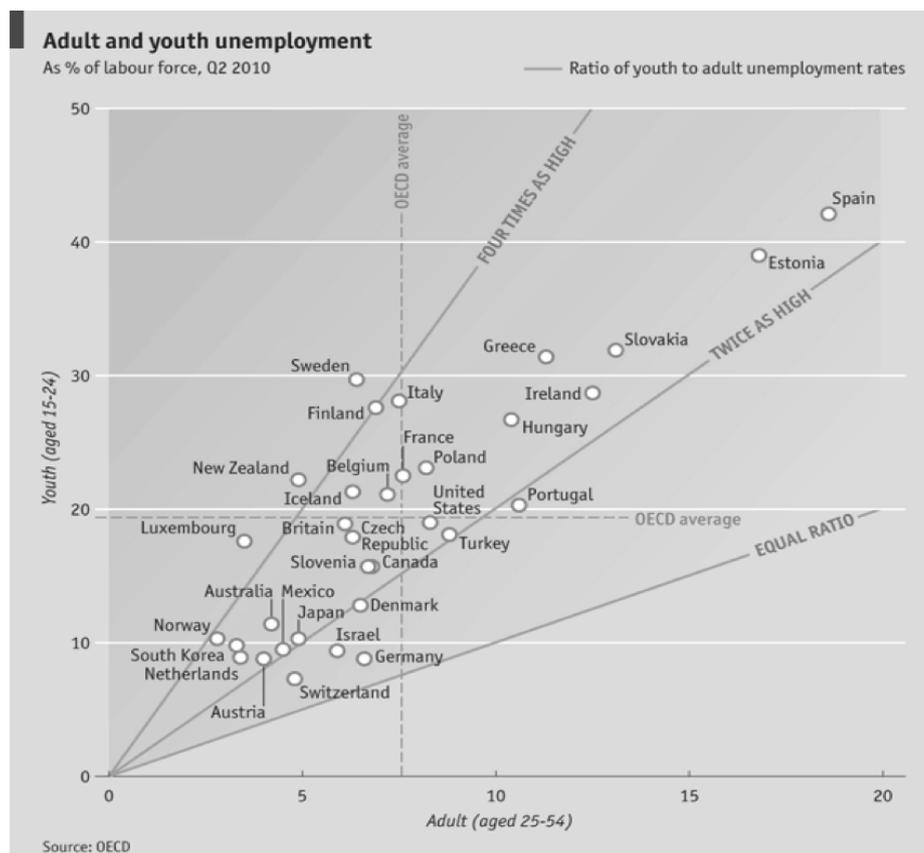
---

<sup>(18)</sup> Anche se poi, va detto, pure di questa formazione non v'è traccia stante la mancata operatività del libretto formativo del cittadino dove, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. i, del d.lgs. n. 276/2003 si sarebbero dovute registrare «le competenze acquisite durante la formazione in apprendistato [...], nonché le competenze acquisite in modo non formale e informale secondo gli indirizzi della Unione europea in materia di apprendimento permanente, purché riconosciute e certificate».

<sup>(19)</sup> Cfr. BIBB [BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG], *Datenreport zum Berufsausbildungsbericht*, Bonn, 2010.

<sup>(20)</sup> Abolito nel corso degli anni Settanta, l'apprendistato in Svezia è stato reintrodotta sul volgere degli anni Novanta del secolo scorso, tuttavia senza successo, anche perché in concorrenza con forme obbligatorie di lavoro non remunerato previste dal sistema scolastico di quel paese.

gno dell'apprendistato <sup>(21)</sup> – hanno cercato di trapiantare il modello di successo offerto dalla esperienza tedesca senza tuttavia alcun risultato tangibile.



Fonte: dati OECD, 2010

Sta di fatto tuttavia che – analogamente a quanto avvenuto in alcuni paesi della Europa meridionale e della America latina <sup>(22)</sup> – l'esperienza

<sup>(21)</sup> Cfr. il School-to-Work Opportunity Act del 4 maggio 1994 (H.R. 2884, reperibile in lingua originale in [www.presidency.ucsb.edu/index.php](http://www.presidency.ucsb.edu/index.php)) che individuava nell'apprendistato il punto qualificante delle politiche di accompagnamento della transizione dalla scuola al lavoro. Si veda, al riguardo, il pronunciamento ufficiale del Presidente Clinton sugli obiettivi della riforma reperibile al medesimo indirizzo internet.

italiana degli ultimi decenni segnala una degenerazione e un complessivo decadimento dell'istituto senza paragoni nel confronto internazionale e comparato. Accanto ai tradizionali obiettivi formativi, si sono in effetti progressivamente affiancate, fino ad assumere un ruolo preponderante, funzioni ulteriori e improprie dell'apprendistato, quali la riduzione del costo del lavoro e l'allentamento di talune (presunte o reali) rigidità della normativa di tutela del lavoro subordinato standard, il sostegno del reddito di fasce sempre più estese di giovani disoccupati, la ricerca di consenso sociale.

Il dato certo non sorprende e si inserisce, anzi, in una linea di pensiero che da tempo evidenzia talune gravi deviazioni funzionali delle politiche formative: politiche che spesso, soprattutto nel nostro paese<sup>(23)</sup>, vengono semplicisticamente confuse con le politiche occupazionali e a cui, in ogni caso, vengono assegnati compiti e obiettivi che non le competono, quali la creazione di nuova occupazione, la lotta alla disoccupazione e alla emarginazione sociale ecc.

In questo senso si manifesta tutta l'attuale ambiguità dei contratti cosiddetti a contenuto formativo e in particolare dell'apprendistato che, dietro la duplicità (o, secondo, altra ricostruzione più convincente, il mero ampliamento) della causa negoziale<sup>(24)</sup>, mostrano l'incapacità di progettare un reale percorso di formazione in alternanza che non si traduca poi, nella pratica quotidiana, in un mero espediente per garantire l'acquisizione di forza-lavoro eterodiretta a basso costo. Solo una volta riconosciuto che la formazione professionale non è uno strumento in grado di generare di per sé nuova occupazione, pare infatti possibile affrontare seriamente un discorso sul ruolo concreto da assegnare alla formazione in apprendistato e alle altre tipologie di formazione in alternanza – a partire dai tirocini formativi e di orientamento – senza con ciò trasfigurare un epifenomeno dello sviluppo economico in una panacea per i complessi problemi del mercato del lavoro.

---

(22) Cfr. M.A. CHACON OSPINA, *El Aprendizaje en América Latina: cuadro jurídico institucional y comparación con la normativa italiana*, Tesis de postgrado, 21 de octubre de 2011, in *Boletín Adapt*, 2011, n. 2.

(23) Si veda il rapporto sul futuro della formazione in Italia della commissione c.d. De Rita, 10 settembre 2009, che ha posto le basi per l'intesa tra governo, regioni e parti sociali del 17 febbraio 2010 sulla complessiva rivisitazione della formazione. Vedilo in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Apprendistato*.

(24) Per una critica alla definizione dell'apprendistato alla stregua di un contratto a causa mista vedi il mio *Definizione e tipologie*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., parte II, sub art. 1.

È da questo incontestabile fallimento – aggravato dalla impropria esplosione dei tirocini formativi e di orientamento (stimati in circa quattrocento mila unità per anno) e da taluni evidenti abusi nell'utilizzo delle collaborazioni a progetto che non poco incidono sulla qualità della occupazione giovanile – che nasce il progetto di riforma dell'apprendistato.

## 2. Il decreto legislativo n. 167 del 2011: a) impianto della riforma.

Anche nel caso del decreto legislativo n. 167 del 2011, in realtà, il percorso riformatore non è recente e trova, anzi, il suo presupposto politico-istituzionale nell'accordo tra il governo (Prodi) e le parti sociali del 23 luglio 2007<sup>(25)</sup> da cui era scaturita una delega dal parlamento al governo<sup>(26)</sup>, scaduta ma riattivata, in una ottica *bipartisan*, con la legge n. 183/2010 a seguito delle intese tra governo, regioni e parti sociali sul rilancio della formazione e sul rilancio dell'apprendistato rispettivamente del 17 febbraio<sup>(27)</sup> e del 27 ottobre 2010<sup>(28)</sup>. Obiettivi della delega erano un potenziamento dell'impianto della legge Biagi attraverso: 1) il rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva; 2) la individuazione di standard nazionali di qualità della formazione in materia di profili professionali e percorsi formativi, certificazione delle competenze, validazione dei progetti formativi individuali e riconoscimento delle capacità formative delle imprese; 3) l'adozione di misure volte ad assicurare il corretto utilizzo dei contratti di apprendistato e, con preciso riferimento alla tipologia professionalizzante, 4) l'individuazione di meccanismi in grado di garantire la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'attuazione uniforme e immediata su tutto il territorio nazionale della relativa disciplina.

Rispetto all'iniziale intendimento di semplice rivisitazione e perfezionamento della disciplina vigente – esplicitato nell'accordo del 27 ottobre 2010 e indubbiamente sotteso ai principi ispiratori e ai criteri direttivi della legge delega – il quadro legale dell'apprendistato subisce ora una netta cesura col passato. Particolarmente indicativo, a questo proposito, è l'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 167 del 2011 che dispone, in un sol colpo, l'abrogazione non solamente della legge

---

<sup>(25)</sup> Vedilo in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), indice A-Z, voce *Welfare*.

<sup>(26)</sup> Cfr. l'art. 1, comma 33, della l. n. 247/2007.

<sup>(27)</sup> Vedilo in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*.

<sup>(28)</sup> Vedilo in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), indice A-Z, voce *Apprendistato*.

n. 25/1955 e dell'articolo 16 della legge n. 196/1997, ma anche – e un po' inaspettatamente – degli articoli da 47 a 53 del decreto legislativo n. 276/2003 e con essi, seppure solo implicitamente <sup>(29)</sup>, della relativa normativa regionale di attuazione.

La convinzione che un intervento di manutenzione della legge Biagi non avrebbe potuto risolvere problemi tanto complessi, radicati nella storia e nelle dinamiche dell'apprendistato nel nostro paese, ha presto indotto governo, regioni e parti sociali a orientarsi, nell'attuazione della delega <sup>(30)</sup>, verso un testo di riforma fortemente innovativo e di completa riscrittura del quadro regolatorio dell'apprendistato e del relativo assetto giuridico-istituzionale di riferimento. Il risultato è una sorta di Testo Unico <sup>(31)</sup> che non richiede ora di riaprire il cantiere infinito dell'apprendistato, mettendo nuovamente mano a ben venti leggi regionali, ma semplicemente di portare a maturazione le iniziative avviate nei diversi settori produttivi e nei territori nel corso dell'ultimo decennio.

Il tratto caratterizzante della nuova riforma è probabilmente rinvenibile nel metodo prescelto o, meglio, imposto dalla delega là dove si prevedeva la necessità di una intesa tra governo e regioni, da un lato, e tra governo e parti sociali, dall'altro. Ciò nella consapevolezza che il fallimento delle precedenti riforme non fosse da imputarsi tanto (o solo) alle linee di politica legislativa a esse sottese né, tanto meno, a singole opzioni tecniche di dettaglio, quanto alla assenza di un assetto giuridico-istituzionale condiviso da parte di tutti i soggetti coinvolti nella sua regolamentazione e concreta attuazione. Lascia dunque ben sperare, per l'effettivo rilancio dell'apprendistato in Italia, che lo schema di decreto legislativo approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri del 5 maggio 2011 abbia rapidamente ricevuto il consenso, previa introdu-

---

<sup>(29)</sup> Si veda tuttavia l'art. 7, comma 7, del d.lgs. n. 167/2011 che, espressamente, dispone in sei mesi dalla sua entrata in vigore la residua vigenza delle regolazioni regionali vigenti. Sul punto cfr. la circolare n. 29 del 2011 del Ministero del lavoro, in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Apprendistato*, che chiarisce la fase di transizione e il passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina dell'apprendistato.

<sup>(30)</sup> Rispetto agli inequivocabili contenuti dell'accordo del 27 ottobre 2010 si veda già, nella prospettiva del Testo Unico innovativo, lo schema di decreto legislativo approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri del 5 maggio 2011 (e, a seguire, per il perfezionamento formale, dal Consiglio dei Ministri del 19 maggio 2011). Il testo dello schema di decreto si può consultare in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Apprendistato*.

<sup>(31)</sup> Le ragioni per cui non può parlarsi, in senso tecnico, di Testo Unico sono chiaramente indicate nel documento elaborato dal servizio studi della Camera 331/0 del 21 luglio 2011, reperibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati.

zione di modifiche e integrazioni, della conferenza stato-regioni <sup>(32)</sup> e, a seguire, delle parti sociali <sup>(33)</sup>, consentendo così in tempi brevissimi, una volta acquisiti i pareri favorevoli delle commissioni parlamentari competenti <sup>(34)</sup>, l'approvazione definitiva del decreto da parte del Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2011 <sup>(35)</sup>.

Abbandonata l'articolazione (e la conseguente frammentazione) territoriale della disciplina di riferimento, che tanto negativamente ha inciso sull'effettivo sviluppo e consolidamento dell'impianto della legge Biagi, il decreto legislativo n. 167/2011 delinea una più marcata specializzazione e differenziazione del ruolo, rispettivamente, di regioni e parti sociali chiamate ora a implementare una disciplina snella che viene racchiusa in un testo uniforme per l'intero territorio nazionale composto da soli sette articoli e trenta commi.

L'impianto del Testo Unico ci consegna, in effetti, un apprendistato sempre declinato al plurale, nelle sue tipologie <sup>(36)</sup> e finalità, ma con maggiore equilibrio dell'assetto istituzionale rispetto al recente passato. Coerentemente ai criteri di delega, il ruolo della contrattazione collettiva nazionale di categoria diventa ora preponderante per la regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante o di mestiere, rispetto al quale viene assegnato alle regioni unicamente il compito di identificare e qualificare il monte ore di formazione pubblica, interna o esterna alla azienda, ridotto a un massimo di centoventi ore complessive nell'arco

---

<sup>(32)</sup> Cfr. l'intesa tra governo, regioni e province autonome del 7 luglio 2011 (in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Apprendistato*) che ha dato luogo a significative modifiche al testo approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 maggio 2011.

<sup>(33)</sup> Cfr. l'intesa dell'11 luglio 2011 tra governo e parti sociali in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Apprendistato*.

<sup>(34)</sup> Cfr., in particolare, i pareri delle commissioni lavoro di Camera e Senato, reperibili in *www.fareapprendistato.it*, alla sezione *Documentazione*.

<sup>(35)</sup> Assai più lunghi, invece, sono stati i tempi di pubblicazione del decreto legislativo sulla Gazzetta Ufficiale. Ciò in considerazione della emergenza economico-finanziaria che ha colpito il nostro paese nell'agosto del 2011 e che ha consegnato agli uffici della Presidenza della Repubblica una corposa e delicata manovra finanziaria estiva che ha finito col mettere in secondo piano l'iter di approvazione della riforma dell'apprendistato.

<sup>(36)</sup> Invero, rispetto alle tre tipologie introdotte con la legge Biagi e ora confermate pur con qualche variazione nominalistica (apprendistato per la qualifica, apprendistato professionalizzante o di mestiere e apprendistato di alta formazione), il d.lgs. n. 167/2011 introduce, come vedremo, due ulteriori tipologie (e precisamente l'apprendistato di ricerca e l'apprendistato per lavoratori in mobilità) ed estende l'apprendistato di primo livello (che può essere utilizzando anche per l'acquisizione di un diploma quadriennale).

di un triennio <sup>(37)</sup>. Saranno così i contratti collettivi a stabilire, in ragione dell'età dell'apprendista e del tipo di qualificazione contrattuale da conseguire, non solo la durata del contratto entro un tetto massimo di tre anni (che possono diventare cinque per le figure professionali dell'artigianato), ma anche la durata (e le relative modalità di erogazione) della formazione aziendale per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche in funzione dei profili professionali stabiliti nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale contenuti nei contratti collettivi nazionali di categoria. Diversamente, per l'apprendistato di primo <sup>(38)</sup> e di terzo livello <sup>(39)</sup>, il Testo Unico prevede un ruolo preponderante e di indirizzo delle regioni a cui viene affidato il non facile compito di rendere effettivo anche nel nostro paese un modello di apprendistato – quello conosciuto e praticato nelle esperienze europee di successo e, segnatamente, Germania, Austria, Svizzera e, per certi versi, anche Francia e Regno Unito – che non è solo e tanto un contratto di lavoro, quanto piuttosto una significativa evoluzione del sistema educativo di istruzione e formazione finalizzata a una maggiore e più efficiente integrazione tra scuola e lavoro.

Nell'impianto della legge Biagi, l'attivazione dell'apprendistato per la qualifica professionale era affidata alla necessaria intesa tra ogni singola regione, da un lato, e Ministero del lavoro e Ministero della istruzione, dall'altro. Si trattava di un meccanismo particolarmente complesso, tale da consentire anche a uno solo dei tre attori la paralisi dell'istituto come in effetti avvenuto nei dieci anni di applicazione della legge n. 30/2003. Senza dimenticare, peraltro, il potere di interdizione del contratto di pietra dell'intesa istituzionale a tre e cioè l'autonomia collettiva. Anche nelle poche regioni che erano riuscite a pervenire alle necessarie intese istituzionali (Lombardia e Veneto), l'attivazione dell'apprendistato inevitabilmente finiva per arenare sul punto di maggiore criticità e, cioè, la quantificazione in sede negoziale del trattamento retributivo dell'apprendista in diritto-dovere.

Il Testo Unico dell'apprendistato affida ora a ciascuna regione, in base alla propria tradizione e alle prassi di concertazione in atto, il compito

---

<sup>(37)</sup> Cfr., per una analisi di dettaglio, il mio *Impianto e quadro regolatorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., parte II, sub art. 4.

<sup>(38)</sup> Cfr. G. BERTAGNA, *Impianto e significato* e U. BURATTI, *Quadro regolatorio*, entrambi in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., parte II, sub art. 3.

<sup>(39)</sup> Cfr. il mio *Impianto e quadro regolatorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., parte II, sub art. 5.

di regolamentare l'apprendistato di primo livello previa intesa tra governo e tutte le regioni (in sede di conferenza stato-regioni) e sentite le parti sociali.

Sempre per quanto riguarda l'apprendistato di primo livello, l'altra grande novità della riforma consiste nella estensione della platea dei soggetti che possono essere assunti con apprendistato di primo livello. Potranno ora essere assunti con contratto di apprendistato per la qualifica triennale o il diploma professionale quadriennale, anche per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, i soggetti che abbiano compiuto quindici anni<sup>(40)</sup> e fino al compimento del venticinquesimo anno di età. La durata del contratto sarà determinata in considerazione della qualifica o del diploma da conseguire e non potrà in ogni caso essere superiore, per la sua componente formativa, a tre anni ovvero quattro nel caso di diploma professionale regionale. Saranno i contratti collettivi a determinare, anche nell'ambito della bilateralità<sup>(41)</sup>, le modalità di erogazione della formazione aziendale, ma anche in questo caso nel rispetto degli standard generali fissati dalle regioni.

Cambia, rispetto all'impianto della legge Biagi, pure l'apprendistato di alta formazione<sup>(42)</sup> che ora sarà utilizzabile non solo per il conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore, per la specializzazione tecnica superiore e per i titoli di studio universitari, compresi i dottorati di ricerca<sup>(43)</sup>, ma anche per i diplomi relativi ai percorsi di specializzazione tecnologica degli istituti tecnici superiori, nonché per il praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche<sup>(44)</sup>. Accanto all'apprendistato alto connesso al riconoscimento di un titolo di studio, il Testo Unico disciplina l'apprendistato per la ricerca, individuando in tale distinta tipologia contrattuale – che peraltro è tra le poche a essere

---

<sup>(40)</sup> Cfr., al riguardo l'art. 48, comma 8, della l. n. 183/2010 che, fermo restando l'obbligo di istruzione fino a 16 anni, aveva reintrodotta la possibilità, con non poche polemiche a livello politico e sindacale, di attivare contratti di apprendistato di primo livello a partire dai 15 anni.

<sup>(41)</sup> Cfr. L. SERRANI, *Apprendistato e bilateralità*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., parte II, sub art. 7.

<sup>(42)</sup> Cfr. il mio contributo *Impianto e quadro regolatorio*, sub art. 5, cit.

<sup>(43)</sup> Cfr. M.T. CORTESE, *Apprendistato e dottorati di ricerca*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., parte II, sub art. 5.

<sup>(44)</sup> Cfr. E. CARMINATI, *L'alto apprendistato per l'accesso alle professioni ordinistiche*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., parte II, sub art. 5.

immediatamente operativa <sup>(45)</sup> – un percorso utile per selezionare e formare giovani ricercatori da inserire nel settore privato.

### 3. *Segue: b) prima valutazione.*

Risulta invero difficile, se non inopportuno, almeno alla luce dei fallimenti del passato, formulare un giudizio complessivo sull'impianto e sulle finalità di una riforma che necessiterà di un inevitabile quanto delicato <sup>(46)</sup> periodo di transizione per la sua messa a regime. La piena operatività del nuovo apprendistato al plurale risulta fortemente condizionata, più di ogni altra cosa, dalla effettiva istituzione, entro un anno dalla approvazione del decreto legislativo n. 167/2011 <sup>(47)</sup>, di un sistema nazionale di standard formativi (per l'apprendistato di primo livello e di alta formazione), da un lato, e di standard professionali (per l'apprendistato professionalizzante o di mestiere e per l'apprendistato di ricerca), dall'altro lato, che dovranno progressivamente convergere in un repertorio nazionale delle professioni invero già annunciato, ma mai realizzato, dalla legge Biagi <sup>(48)</sup>.

Obiettivo del repertorio delle professioni – da predisporre sulla base dei sistemi di classificazione e inquadramento del personale previsti nei contratti collettivi di lavoro e in coerenza con quanto previsto dalla intesa tra governo, regioni e parti sociali del 17 febbraio 2010 – è quello di armonizzare le diverse qualifiche professionali acquisite secondo le differenti tipologie di apprendistato e consentire così, per un verso, la correlazione tra standard formativi e standard professionali e, per l'altro verso, la certificazione delle competenze acquisite (da qualunque lavoratore, e non solo dagli apprendisti) nell'ambito di percorsi e/o esperienze di formazione formale, informale, non formale.

Certo è che, nel riqualificare il lavoro manuale, i mestieri e i percorsi di formazione (anche teorica e di ricerca) in ambiente di lavoro, il nuovo

---

<sup>(45)</sup> Cfr. la già citata circ. Min. lav. n. 29/2011.

<sup>(46)</sup> Per il regime transitorio cfr. ancora la circolare n. 29 del 2011 e anche D. PAPA, *Abrogazioni e regime transitorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., parte II, sub art. 7.

<sup>(47)</sup> Cfr. l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 167/2011, su cui vedi L. RUSTICO, M. TIRABOSCHI, *Standard professionali e standard formativi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., parte II, sub art. 6.

<sup>(48)</sup> Cfr. l'art. 52 del d.lgs. n. 276/2003.

apprendistato si pone ora in una logica di vero *placement* <sup>(49)</sup> tale da garantire, in linea con la recente modifica dei regimi autorizzatori speciali del collocamento <sup>(50)</sup>, un maggiore e migliore allineamento tra domanda e offerta di lavoro.

È qui, in effetti, che cambia il paradigma dell'apprendistato, attraverso una sorta di ritorno alle origini che consente di spostare l'attenzione dalle procedure ai risultati e, prima ancora, ai destinatari e cioè lavoratori e imprese. Piuttosto che concentrarsi sugli aspetti formali e burocratici dei percorsi formativi (durata, procedure, sedi), l'attenzione è ora diretta alle conoscenze, alle abilità e alle competenze acquisite anche in ambito lavorativo. Centrale in questa visione, che coniuga qualità e produttività del lavoro, è la valenza educativa e culturale dell'apprendistato, che si esalta attraverso l'integrazione tra i sistemi di istruzione e formazione e il mercato del lavoro valorizzando modelli di apprendimento in assetto lavorativo che possono consentire non soltanto la professionalizzazione (l'apprendimento di un mestiere), ma anche la acquisizione di titoli di studio di livello secondario o terziario compresi i dottorati di ricerca.

In sede di prima valutazione delle (buone) intenzioni della riforma altro non si può aggiungere se non che, diversamente dal passato, il Testo Unico dell'apprendistato può oggi contare su un consenso unanime di tutti gli attori interessati. Già solo una riduzione dell'imponente contenzioso tra stato e regioni, che ha dato luogo a un incessante intervento interpretativo e correttivo della Corte costituzionale, potrebbe invero indurre maggiore convinzione da parte dei datori di lavoro nell'utilizzo dell'apprendistato in luogo di formule contrattuali alternative che tuttavia, nel lungo periodo, incidono non solo sulla qualità del lavoro ma anche sulla produttività e sulla efficienza organizzativa delle imprese.

Un ruolo decisivo, stante la chiarezza del nuovo quadro legale, dovrà ora essere giocato dagli attori del sistema di relazioni industriali chiamati a dimostrare la capacità – invero non scontata almeno se guardiamo alla implementazione della legge Biagi – di articolare e calibrare i trattamenti economici e normativi dell'apprendistato in funzione delle diverse tipologie contrattuali contemplate nel Testo Unico.

Come bene dimostra l'esperienza comparata (vedi la tabella che segue), nei casi in cui l'apprendistato gode di un trattamento retributivo assimi-

---

<sup>(49)</sup> Cfr. S. SPATTINI, *Riforma dell'apprendistato e nuovo placement*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., parte I, sez. C.

<sup>(50)</sup> Cfr. l'art. 6 del d.lgs. n. 276/2003 come modificato dall'art. 29, comma 1, del d.l. n. 98/2011.

lato a quello del lavoro dipendente risulta assai bassa (a livello qualitativo e quantitativo) la componente formativa trattandosi in buona sostanza di un contratto a termine di primo ingresso al lavoro. Là dove un forte investimento in formazione viene normalmente compensato da un drastico abbattimento dei trattamenti retributivi fissati dalla contrattazione collettiva e destinati a intrecciarsi con le incentivazioni contributive o fiscali a sostegno dell'istituto.

		Industria	Servizi	Altri settori
<b>Regno Unito</b>	2005	46%	70%	Da 45% (parrucchieri) a 60% (commercio)
<b>Germania</b>	2007	29%	34%	27%
<b>Svizzera</b>	2004	14%	17,5%	18%
<b>Irlanda</b>	2009	30% (1° anno), 45% (2°), 65% (3°), 80% (4°)		
<b>Francia</b> (% salario minimo)	2010	25% (sotto 19 anni), 42% (20-23 anni), 78% (sopra 24 anni)		
<b>Italia</b>	2010	72% (2 livelli inferiori)	da 70% a 80% (2 livelli inferiori)	Artigianato: dal 55% a 90% Edilizia: da 60% a 85% (in 3 anni; + 10% anno circa)

Fonte: elaborazione Adapt ([www.adapt.it](http://www.adapt.it))

Saranno dunque le parti sociali a decidere, nel prossimo futuro, se introdurre anche nel nostro paese un apprendistato vero, incentrato sulla reale integrazione tra scuola, università e lavoro e sulla piena valorizzazione della formazione in ambiente di lavoro, o se invece mantenere, pur con gli inevitabili adattamenti nominalistici e formali del caso, un apprendistato di scarso contenuto formativo, scollegato dal sistema scolastico e universitario e finalizzato unicamente a incentivare l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro attraverso una riduzione del costo del lavoro.

#### 4. Apprendistato e riforma dei tirocini formativi e di orientamento.

Nel definire, con il già ricordato accordo del 27 ottobre 2010, le linee guida per la riforma dell'apprendistato, Governo, Regioni e parti sociali

segnalavano altresì l'esigenza di pervenire a un quadro più razionale ed efficiente di utilizzo dei tirocini formativi e di orientamento al fine di valorizzarne appieno le potenzialità, in termini di occupabilità dei giovani, prevenendo tuttavia gli abusi e un loro utilizzo distorto secondo quanto segnalato da numerose inchieste giornalistiche e da alcune ricerche empiriche <sup>(51)</sup>. L'impegno a sostenere il rilancio dell'apprendistato (anche) attraverso un intervento restrittivo sui tirocini formativi e di orientamento <sup>(52)</sup> è stato confermato successivamente, attraverso l'intesa tra Governo e parti sociali dell'11 luglio 2011 <sup>(53)</sup>.

Il decreto legge n. 138 del 2011 rappresenta, in questa prospettiva, un primo, anche se probabilmente non esaustivo, tassello verso la modernizzazione del quadro regolatorio della materia che, come noto, è oggi disciplinata (almeno in via residuale e con forza in larga parte cedevole rispetto alle regolazioni regionali) dall'articolo 18 della legge n. 196 del 1997 <sup>(54)</sup> e da alcune scarse disposizioni di livello regionale.

In realtà, con la sentenza n. 50 del 2005 in materia di tirocini estivi *ex* articolo 60 del decreto legislativo n. 276 del 2003, la Corte costituzionale ha inequivocabilmente chiarito la competenza esclusiva delle Regioni in materia. Solo poche Regioni hanno tuttavia provveduto a una disciplina organica dei tirocini formativi e di orientamento <sup>(55)</sup>. Ne è scaturito un quadro normativo multiforme, quanto lacunoso e frammentato, complessivamente inadeguato rispetto all'obiettivo di prevenire sull'intero territorio nazionale abusi e degenerazioni dell'istituto in modo da ricondurlo alla sua caratteristica principale, sollecitata dal Legislatore e dalle stesse parti sociali e presente nelle migliori esperienze internazionali e comparate, di occasione di formazione e orientamento a stretto contatto con il mondo del lavoro in una ottica di massima occupabilità dei giovani nella transizione dalla scuola al lavoro.

---

<sup>(51)</sup> In *Gli stagisti italiani allo specchio*, sondaggio Isfol – Repubblica degli stagisti, presentato l'8 giugno 2010 e *Bollettino Adapt*, 2011, n. 44, *Stage senza regole certe*.

<sup>(52)</sup> Singolare è l'analogia con quanto contestualmente accaduto in Francia dove l'intervento di sostegno all'apprendistato è stato accompagnato a un intervento volto a circoscrivere l'utilizzo degli stage. Si veda in particolare l'accordo tra Governo francese e parti sociali del 7 giugno 2011 e, a seguire, la legge francese n. L. 2011-893 del 2011 entrambi in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it).

<sup>(53)</sup> In *Adapt* indice A-Z voce *Apprendistato*.

<sup>(54)</sup> Si veda altresì il regolamento di attuazione, il n. 142/1998 in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), indice A-Z, voce *Tirocini*, che rappresenta il cuore della attuale disciplina operativa e di dettaglio.

<sup>(55)</sup> Per una rassegna della normativa regionale di riferimento cfr. S. FACELLO, F. SPEROTTI (a cura di), *Nuove regole per i tirocini*, *Bollettino Speciale Adapt*, 2011, n. 52.

In molte parti del Paese – in assenza di regolamentazioni di livello regionale ovvero dei relativi regolamenti di attuazione – resta peraltro operativa la sola disciplina contenuta nella legge Treu del 1997<sup>(56)</sup>, espressione di un quadro giuridico-istituzionale e di un modello di organizzazione del mercato del lavoro largamente superato a seguito della legge n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione e della revisione degli attori del mercato del lavoro autorizzati o accreditati a operare accanto ai centri pubblici per l'impiego ai sensi dell'articolo 1, lett. g), del decreto legislativo n. 181 del 2000 e degli articoli 4-7 del decreto legislativo n. 276 del 2003 e delle relative regolazioni regionali di riferimento.

#### **5. L'articolo 11 del decreto legge n. 138 del 2011, convertito in legge n. 148 del 2011: prima valutazione.**

L'articolo 11 del decreto legge n. 138 del 2011, convertito con modifiche nella legge n. 148 del 2011 contempla ora una disciplina alquanto sommaria dei tirocini, tale da non invadere una area di competenza delle Regioni. Come chiarito con la circolare n. 24 del 2011<sup>(57)</sup>, l'intervento riguarda esclusivamente i *tirocini formativi e di orientamento*, quelli cioè legati ai percorsi di transizione dei giovani dalla scuola o dall'Università al lavoro con esclusione pertanto dei *tirocini c.d. di reinserimento/inserimento al lavoro* promossi dalle Regioni e dalla Province a favore di disoccupati e inoccupati. È invece lo stesso decreto legge a precisare che, per i profili sostanziali e procedurali della fattispecie, la normativa di livello statale – e segnatamente l'articolo 18 della legge n. 196 del 1997 e il relativo regolamento di attuazione – trova applicazione solo in assenza di una specifica regolamentazione regionale, e dunque con carattere cedevole<sup>(58)</sup>, a conferma dell'intento del Legislatore di voler limitare il proprio intervento all'area (esterna alla fattispecie) del corretto utilizzo dei tirocini.

Obiettivo del decreto è dunque, semplicemente, quello di definire in termini uniformi sull'intero territorio nazionale alcuni livelli essenziali di tutela nella transizione dai percorsi dal sistema educativo al mercato del lavoro in modo da prevenire l'abuso dei tirocini formativi e di o-

---

<sup>(56)</sup> In non pochi casi è peraltro la stessa legge regionale a fare esplicito rinvio alla legge n. 196 del 1997 dandole con ciò rinnovata valenza precettiva.

<sup>(57)</sup> Vedila in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Tirocini*.

<sup>(58)</sup> Salvo non sia la stessa legge regionale a far salvo l'articolo 18 e il relativo regolamento di attuazione come del resto si verifica in un numero significativo di casi.

rientamento se intesi, come avviene non di rado nella prassi, quale forma surrettizia di utilizzo di forza lavoro eterodiretta realizzata – su impulso di soggetti promotori privi di reale spessore progettuale e formativo – senza una reale connessione con un progetto formativo ed educativo. Ciò del resto in coerenza con l'attuale campo di applicazione dell'articolo 18 della legge n. 196 del 1997 che, al comma 1, individua espressamente come tirocini formativi e di orientamento quelli che danno luogo a «momenti di alternanza tra studio e lavoro» ovvero a iniziative volte ad «agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro»<sup>(59)</sup>.

In questa prospettiva, dopo aver ricordato la necessità che il tirocinio formativo e di orientamento venga attivato per il tramite di un soggetto terzo in possesso di specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali (o in via residuale, e con forza cedevole, dal regolamento di attuazione della legge n. 196 del 1997) in funzione di idonee garanzie circa il corretto utilizzo dell'istituto<sup>(60)</sup> e comunque in coerenza con il modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro definito nella normativa nazionale<sup>(61)</sup>, il Legislatore fissa chia-

---

<sup>(59)</sup> Anche l'art. 1 del d.m. n. 142/1998 parla, con riferimento ai tirocini formativi e di orientamento, di «momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito dei processi formativi» e di iniziative finalizzate ad «agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro», salvo poi prevedere, all'art. 7 dello stesso decreto, in punto di durata, la possibilità di attivare tirocini anche con inoccupati e disoccupati, «ivi compresi quelli iscritti nelle liste di mobilità», introducendo così, seppure in via surrettizia, la diversa figura dei tirocini di reinserimento o inserimento occupazionale non necessariamente legati a momenti formativi o di prima conoscenza del mondo del lavoro.

<sup>(60)</sup> Giova ricordare in proposito, alla luce di iniziative chiaramente *contra legem* eppure alquanto diffuse nella prassi, che l'art. 2 del d.m. n. 142/1998, dopo aver indicato tassativamente, al comma 1, i soggetti abilitati a promuovere i tirocini (agenzie per l'impiego, università e istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici, provveditorati agli studi, istituzioni scolastiche statali e non statali che rilascino titoli di studio con valore legale, centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale e/o orientamento nonché centri operanti in regime di convenzione con la regione o la provincia competente, comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali purché iscritti negli specifici albi regionali, ove esistenti, servizi di inserimento lavorativo per disabili) precisa inequivocabilmente, al comma 2, che i tirocini non possono essere promossi da istituzioni formative private salvo non si tratti di istituzioni senza fini di lucro e comunque esclusivamente sulla base di una specifica autorizzazione della Regione.

<sup>(61)</sup> Si veda l'interpello n. 36/2001 che ricorda come anche gli intermediari del mercato del lavoro, così come definiti dall'art. 2, comma 1, lett. b, del d.lgs. n. 276/2003, sono abilitati alla promozione di tutte le diverse tipologie di tirocini (come, ad esempio, quelli di cui all'art. 18 della l. n. 196/1997 e all'art. 11, comma 2, della l. n.

ramente il target soggettivo di riferimento nell'ottica della azione di contrasto agli abusi.

Fatta eccezione per alcuni gruppi svantaggiati (disabili, invalidi fisici, psichici e sensoriali, soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti, condannati ammessi a misure alternative di detenzione) i tirocini formativi e di orientamento non potranno ora avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese<sup>(62)</sup>. Ciò tuttavia solo per quanto attiene ai tirocini formativi e di orientamento cosiddetti non curricolari<sup>(63)</sup>, restando soggetti alla autonomia delle diverse istituzioni educative i tirocini promossi da scuole e Università in favore dei propri studenti nell'ambito dei relativi percorsi didattici e formativi, nonché i percorsi di *internship* aziendale previsti nell'ambito dei dottorati di ricerca ovvero dei master universitari<sup>(64)</sup>.

Sempre con riferimento all'ambito non curricolare, e con il chiaro intento di evitare fenomeni di precarizzazione del lavoro giovanile, il decreto prevede inoltre, in linea di principio e fatte salve alcune eccezioni, che il tirocinio formativo e di orientamento possa essere promosso unicamente in un lasso temporale di poco successivo al conseguimento di un titolo di studio (diploma o laurea) e, segnatamente, entro e non oltre i dodici mesi successivi<sup>(65)</sup>.

Il decreto non indica espressamente cosa debba intendersi per «tirocini curricolari». Si ricorda tuttavia, in materia, il chiarimento del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali con nota del 14 febbraio 2007<sup>(66)</sup>, integralmente recepito dalla circolare del 12 settembre 2011, che distingue puntualmente, al fine delle comunicazioni obbligatorie, le due tipologie di tirocinio. La nota del 2007 – e ora la circolare di primi chiarimenti sull'articolo 11 del decreto legge n. 138 del 2011 – indicano espressamente come tirocini curricolari unicamente quelli promossi al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro da soggetti quali Università e istituti di istruzione universitaria abilitati al rilascio di titoli accademici ovvero da istituzioni scolastiche che rilascino titoli di studio aventi valore legale o anche da centri di formazione profes-

---

68/1999) fatta eccezione per quelli curricolari e fermo restando ovviamente il rispetto delle disposizioni di cui d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011.

<sup>(62)</sup> Cfr. il comma 1 dell'art. 11 del d.l. n. 138/2011.

<sup>(63)</sup> Della esclusione dei tirocini c.d. di inserimento, confermata dalla la circ. Min. lav. n. 24/2011, già si è detto *supra* nel testo.

<sup>(64)</sup> Cfr., in questo senso, la già citata circ. Min. lav. n. 24/2011.

<sup>(65)</sup> Cfr. ancora il comma 2 dell'art. 11 del d.l. n. 138/2011.

<sup>(66)</sup> Nota 14 febbraio 2007, prot. n. 13/Segr./0004746 in *Adapt* indice A-Z voce *Tirocini*.

sionale operanti in regime di convenzione con la Regione o la Provincia.

Per tirocini curriculari debbono pertanto intendersi i tirocini formativi e di orientamento previsti all'interno di un *percorso formale di istruzione o di formazione*, la cui finalità non sia direttamente quella di favorire l'inserimento lavorativo, bensì quella di integrare e completare il processo di apprendimento e di formazione con una modalità di cosiddetta alternanza. Tutto ciò si sostanzia, per espresso chiarimento ministeriale<sup>(67)</sup>, allorché si verifichino le seguenti condizioni:

«promozione del tirocinio da parte di una Università o istituto di istruzione universitaria abilitato al rilascio di titoli accademici, di una istituzione scolastica che rilasci titoli di studio aventi valore legale, di un centro di formazione professionale operante in regime di convenzione con la Regione o la Provincia»;

«destinatari della iniziativa siano studenti universitari (compresi gli iscritti ai master universitari e ai corsi di dottorato), studenti di scuola secondaria superiore, allievi di istituti professionali e di corsi di formazione iscritti al corso di studio e di formazione nel cui ambito il tirocinio è promosso»;

«svolgimento del tirocinio all'interno del periodo di frequenza del corso di studi o del corso di formazione anche se non direttamente in funzione del riconoscimento di crediti formativi (a titolo esemplificativo si pensi a un tirocinio per l'elaborazione della tesi di laurea)».

Restano altresì esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 11 del decreto legge n. 138 del 2011 anche i tirocini promossi a favore di disabili, invalidi fisici, psichici e sensoriali, per i quali resta in vigore la disciplina specifica prevista dall'art. 11, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68, quelli promossi a favore degli immigrati, nell'ambito dei decreti flussi, dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, nonché per ulteriori categorie di soggetti svantaggiati destinatari di specifiche iniziative di inserimento o reinserimento al lavoro di promosse dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dalle Regioni e dalle Province.

L'articolo 11 del decreto legge n. 138 del 2011 non trova infine applicazione neppure con riferimento ai periodi di praticantato richiesti dagli ordini professionali e disciplinati da specifiche normative di settore. Con riguardo a questa fattispecie, l'articolo 3, comma 5, del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 fissa i principi che dovranno essere recepi-

---

<sup>(67)</sup> Cfr. la circ. Min. lav. n. 24/2011.

ti in sede di riforma degli ordinamenti professionali da effettuare entro 12 mesi dall'entrata in vigore del decreto.

Stante la (precisa e limitata) finalità della misura, il decreto legge n. 138 del 2011 non si occupa volutamente della parte sostanziale e procedimentale dei tirocini formativi e di orientamento. La materia, come già rilevato, è di competenza esclusiva delle Regioni, là dove le necessità di una regolamentazione nazionale di tipo sussidiario e di cornice è già oggi assolta dall'articolo 18 della legge n. 196 del 1997 e dal relativo regolamento di attuazione.

Stanti tuttavia le persistenti criticità nella utilizzazione dei tirocini formativi e di orientamento – e per certi versi anche dei tirocini con mera finalità di reinserimento/inserimento nel mercato del lavoro – nulla esclude che – in attuazione delle intese del 27 ottobre 2010 e dell'11 luglio 2011 – Governo, Regioni e parti sociali pervengano nei prossimi mesi alla definizione di linee guida di dettaglio valide per l'intero territorio nazionale.

In questa prospettiva, una prima area di intervento dovrebbe riguardare i soggetti promotori: l'elenco contenuto nel decreto attuativo della legge Treu risulta largamente superato dalla evoluzione del quadro legale e dai nuovi criteri di autorizzazione e accreditamento degli operatori del mercato del lavoro introdotti nel decennio passato dalla legge Biagi. Inalterata è, tuttavia, la finalità di individuare soggetti particolarmente qualificati che possano garantire la corretta attuazione del piano formativo. Centrale, in questa prospettiva, rimane il ruolo dei tutor (quello aziendale e soprattutto quello designato dal soggetto promotore), chiamati a verificare e garantire il corretto adempimento del piano formativo e a certificare le eventuali competenze acquisite nel libretto formativo.

Tre le aree di maggiore criticità su cui Governo, Regioni e parti sociali dovranno invece esercitarsi alla ricerca di soluzioni innovative rispetto al passato: durata, rimborsi spese, divieti.

Il tentativo di rilancio dell'apprendistato e la piena operatività di una ampia gamma di tipologie contrattuali non contemplate ai tempi della «legge Treu» dovrebbero indurre, in primo luogo, a una drastica riduzione della durata massima. Il focus sulla occupazione giovanile induce a consentire l'attivazione dei tirocini formativi e di orientamento, salvo casi particolari ben delimitati, a un periodo temporale di poco successivo al conseguimento di un titolo di studio (diploma o laurea). A questo ha provveduto, come visto, il decreto legge n. 138 del 2011. Nulla esclude tuttavia, trattandosi di livelli essenziali di tutela, un intervento più dettagliato, anche in ragione delle diverse categorie di tirocinanti,

frutto di una più ponderata intesa tra Governo, Regioni e parti sociali. Così come nulla esclude un intervento per regolamentare anche i tirocini di reinserimento/inserimento che, al pari dei tirocini per i giovani nella delicata fase di transizione dalla scuola al lavoro, possono dare luogo ad abusi facendo concorrenza a tipologie contrattuali di inserimento al lavoro e, non di rado, specie nel Mezzogiorno o in aree di crisi, “drogando” il mercato del lavoro.

L’osservazione dell’attuale andamento del mercato del lavoro, con stage “retribuiti” con somme largamente concorrenti a quelle degli ordinari rapporti di lavoro, dovrebbe in ogni caso suggerire di vietare ogni forma di compenso, fatti salvi rimborsi spese adeguatamente documentati. Il “compenso” del tirocinante è la formazione, che deve essere vera e di qualità, là dove esperienze di lavoro possono e devono essere remunerare in base agli standard contrattuali. Decisamente più appropriati, per quelle imprese che intendano avvalersi di giovani alle prime esperienze anche in termini di “prova”, sono semmai i “buoni lavoro” della legge Biagi che risultano ora pienamente operativi in tutti i settori produttivi per lavori occasionali con giovani al di sotto dei 25 anni regolarmente iscritti a una scuola o a una università.

Quanto infine ai divieti si tratterà di pervenire a un delicato equilibrio che, nel prevenire gli abusi, non si traduca tuttavia in una penalizzazione per le imprese che fanno un corretto utilizzo degli stage e tanto meno per i giovani che potrebbero vedersi privare di importanti occasioni di formazione e orientamento. L’esperienza internazionale e comparata offre in proposito significativi spunti ed elementi di riflessione per una eventuale intesa tra Governo, Regioni e parti sociali anche su questo delicatissimo aspetto della regolazione dei tirocini. Il Legislatore francese, per esempio, ha recentemente vietato l’utilizzo degli stage per lavori che abbiano per oggetto mansioni ripetitive corrispondenti a un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Quel che davvero conta, in questi casi, è che i tirocinanti non vengano utilizzati per funzioni e attività che non rispettino gli obiettivi formativi del tirocinio stesso così come precisati e concordati nel progetto formativo e di orientamento validato dal soggetto promotore.

**Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma – Riassunto.** *L’A. descrive le recenti novità normative intervenute in materia di apprendistato e di tirocini, ripercorrendo in chiave critica l’evoluzione storica dei due istituti e mettendo in luce le ragioni che ne giustificano una trattazione comune. Rispetto al contratto di apprendistato, prima di analizzare l’impianto e i contenuti della riforma intervenuta con il d.lgs. n. 167/2011, l’A. individua le molteplici ragioni che nei decenni precedenti*

*hanno impedito che la fattispecie divenisse il canale principale per un ingresso qualificato e qualificante dei giovani nel mercato del lavoro, riducendosi invece a mero espediente per garantire l'acquisizione di forza-lavoro eterodiretta a basso costo. In merito alle nuove regole in materia di tirocini formativi e di orientamento introdotte ad opera dell'art. 11 del d.l. n. 138/2011, invece, una volta precisata la distinzione tra le diverse tipologie di tirocini previste dall'ordinamento italiano, l'A. chiarisce che tale norma è finalizzata a definire in termini uniformi sull'intero territorio nazionale alcuni livelli essenziali di tutela nella transizione dai percorsi dal sistema educativo al mercato del lavoro in modo da prevenire abusi in passato riscontrati nella prassi. Tratteggiato il quadro regolatorio l'A. conclude precisando che un ruolo decisivo dovrà ora essere giocato da tutti gli attori del sistema di relazioni industriali.*

**Internships and Apprenticeships: Structure and Rationale of the Reform (Article in Italian) – Summary.** *This paper provides a description of the recent regulatory changes in the area of apprenticeships and internships, presenting an in-depth analysis of their historical evolution and highlighting the reasons why they can be analysed jointly. As for the contract of apprenticeship, before discussing the structure and the content of the reform introduced by Legislative Decree No. 167/2011, the Author identifies a number of reasons why over the past decades, apprenticeships have been prevented from becoming the proper qualifying tool enabling access of young people to the labour market, becoming instead a mere ploy to reduce labour costs. With regard to the new rules on internships introduced by Art. 11 of Legislative Decree No. 138/2011, the author clarifies the distinction between different types of internship programmes provided by the Italian legislation, and explains how this regulation aims at ensuring at a national level some basic protection during the school-to-work transition, with a view of preventing the misuse that occurred in the past. After an overview of the regulatory framework, the Author concludes stating that a major role will now be played by all the actors involved in the system of industrial relations.*