

# GLI STRUMENTI DI INGRESSO NEL MERCATO DEL LAVORO: FORMAZIONE, INSERIMENTO E MISURE DI CONTRASTO ALLA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE.

## INDICE

### Capitolo I

#### **Gli strumenti apprestati dal legislatore per affrontare la disoccupazione giovanile. 3**

- 1.1. Il fenomeno della disoccupazione giovanile. Breve analisi di un fenomeno strutturale. 3
- 1.2. Le politiche attive: l'evoluzione del sistema educativo, la disciplina dell'alternanza scuola-lavoro e la Garanzia Giovani. 10
- 1.3. Gli strumenti negoziali e non. Le due strade percorse dal legislatore: la formazione e l'inserimento. Rinvio. 17

### Capitolo II

#### **I contratti formativi. 19**

- 2.1. Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di apprendistato. 20
- 2.2. Il vecchio apprendistato e la riforma dell'istituto. 26
  - 2.2.1. *Dal Codice Civile alla legge n. 25/1955.* 26
  - 2.2.2. *La disciplina della legge n. 25/1955.* 28
- 2.3. L'evoluzione della disciplina e la riforma dell'apprendistato nella Riforma Biagi (d.lgs. n. 276/2003). 33
  - 2.3.1. *Dalla legge n. 25/1955 al d.lgs. n. 276/2003.* 33
  - 2.3.2. *La nozione di apprendistato e la tripartizione delle tipologie nella Riforma Biagi.* 42
  - 2.3.3. *La disciplina dell'apprendistato nella Riforma Biagi.* 44
- 2.4. Una nuova riforma: il T.U. sull'apprendistato e la Riforma Fornero. 59
- 2.5. Gli ultimi interventi del legislatore. Gli atti del Governo Renzi: la legge n. 99/2013 (di conversione al D.L. n. 76/2013), la legge n. 78/2014 (di conversione al D.L. n. 34/2014) e il d.lgs. n. 81/2015. 71
- 2.6. L'elemento formativo nel contratto di apprendistato. 85
  - 2.6.1. *La stratificazione delle fonti e l'iter giurisprudenziale fra competenze statali e regionali.* 85
  - 2.6.2. *Lo stato dell'arte sotto la lente delle discipline regionali e dei contratti collettivi.* 92

<b>Capitolo III</b>	
<b>I contratti volti all’inserimento nel mercato del lavoro.</b>	<b>99</b>
3.1. Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di inserimento.	99
3.2. Il contratto di inserimento.	100
3.2.1. <i>Definizione, causa e finalità del contratto. Il progetto individuale di inserimento.</i>	100
3.2.2. <i>La disciplina del contratto di inserimento ai sensi del d.lgs. n. 276/2003.</i>	110
3.2.3. <i>Gli incentivi normativi ed economici e le agevolazioni contributive destinate al contratto di inserimento.</i>	120
3.2.4. <i>Dopo il d.lgs. n. 276/2003. L’abrogazione del contratto di inserimento.</i>	125
3.3. I tirocini formativi e di orientamento: i c.d. <i>stage</i> .	127
3.3.1. <i>La nozione, l’oggetto e la finalità dello stage.</i>	129
3.3.2. <i>La disciplina dello stage ai sensi dell’art. 18, l. n. 196/1997 e del d.m. attuativo n. 142/1998.</i>	136
3.3.3. <i>L’evoluzione normativa della disciplina dello stage. Dalla Riforma Biagi al D.L. n. 138/2011 (convertito in legge n. 148/2011).</i>	145
3.3.4. <i>La Riforma Fornero e le Linee Guida in materia di tirocini.</i>	150
3.3.5. <i>L’attuazione delle Linee Guida da parte delle Regioni e il nuovo intervento del legislatore.</i>	157
3.4. La parabola del contratto unico e il nuovo contratto a tutele crescenti.	161
<b>Capitolo IV</b>	
<b>Uno strumento unico di ingresso. Gli strumenti contrattuali sono davvero la soluzione?</b>	<b>169</b>
4.1. La formazione e l’inserimento: la strada percorsa dal legislatore.	169
4.2. La transizione scuola-lavoro come strumento di politica attiva risolutivo.	180
4.3. Uno strumento unico di ingresso. Gli strumenti contrattuali sono davvero la soluzione?	185
<b>Bibliografia</b>	<b>196</b>

**CAPITOLO I**  
**GLI STRUMENTI APPRESTATI DAL LEGISLATORE**  
**PER AFFRONTARE LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE**

SOMMARIO: **1.1.** Il fenomeno della disoccupazione giovanile. Breve analisi di un fenomeno strutturale. - **1.2.** Le politiche attive: l'evoluzione del sistema educativo, la regolamentazione dell'alternanza scuola-lavoro e la Garanzia Giovani. - **1.3.** Gli strumenti negoziali e non. Le due strade percorse dal legislatore: la formazione e l'inserimento. Rinvio.

**1.1. Il fenomeno della disoccupazione giovanile. Breve analisi di un fenomeno strutturale.**

Il diritto al lavoro, annoverato dalla Costituzione all'art. 4 fra i diritti fondamentali, si esplica, come accade per altri principi costituzionali, in una molteplicità di forme. In particolare, al primo comma si dispone che *“la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”*. Con tale norma, lo Stato si impegna da un lato, a garantire a ciascun cittadino il diritto al lavoro, dall'altro, a predisporre strumenti e misure idonee a rendere effettivo e concreto l'esercizio di tale diritto sia nella fase iniziale di ingresso nel mondo del lavoro, sia nelle fasi transitorie fra un lavoro e un altro. In altre parole, lo Stato assume su di sé il compito di favorire l'occupazione – facendo sì che i cittadini abbiano un lavoro che consenta loro di vivere *“un'esistenza libera e dignitosa”*<sup>1</sup> – e, di conseguenza, di far fronte alla disoccupazione, sia quella giovanile, sia quella legata alla perdita del lavoro lungo la vita professionale del cittadino.

Quanto a quest'ultima, il diritto al lavoro implica che siano predisposte per il lavoratore tutele idonee contro i licenziamenti e contro eventuali disuguaglianze nella cessazione del rapporto di lavoro, nonché misure di supporto nella ricerca e nell'accesso a una nuova posizione lavorativa. Per tali ragioni, il legislatore ha previsto, da un lato, le discipline sui licenziamenti individuali, sui licenziamenti collettivi, nonché il sistema degli ammortizzatori sociali; dall'altro, una serie di strumenti volti a formare e inserire il giovane o a reinserire il lavoratore nel mercato del lavoro.

---

<sup>1</sup> Art. 36 Cost..

In tale contesto, l'art. 4 Cost. va quindi letto in combinato disposto con l'art. 35 Cost., che al co. 2 dispone che la Repubblica “*cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori*”. Le due norme vanno dunque considerate in modo unitario: il diritto al lavoro viene infatti realizzato anche attraverso la formazione, in cui trova espressione e garanzia. In tal senso, la nozione di formazione di cui all'art. 35 Cost. deve necessariamente essere una nozione ampia e comprensiva dei diversi momenti in cui l'apprendimento può essere funzionale all'attuazione del diritto al lavoro, sia dunque nella fase precontrattuale e genetica del rapporto di lavoro (e in stretta connessione con l'istruzione ed educazione scolastica ex art. 34 Cost. e, in generale, con il sistema di istruzione e formazione professionale), sia come formazione continua, ossia come acquisizione di nuove competenze e adattamento di quelle vantate a nuovi contesti lavorativi lungo l'intera vita professionale<sup>2</sup>. Così concepita, la formazione professionale è stata riconosciuta sin dalla prima normativa in tema di formazione come “*politica attiva del lavoro*”<sup>3</sup>.

Le politiche attive, declinate nella formazione professionale e nell'inserimento, costituiscono pertanto tradizionalmente due delle aree di intervento del legislatore al fine di contrastare la disoccupazione giovanile e favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

Prima di entrare nel merito dei singoli strumenti apprestati dal legislatore in ottemperanza alle norme costituzionali richiamate e valutarne gli effetti e l'idoneità a contrastare la disoccupazione, è opportuno analizzare brevemente cosa si intenda per disoccupazione giovanile e come tale fenomeno si sia evoluto negli ultimi anni.

La disoccupazione giovanile è un concetto ampio, cui possono essere ricondotti una serie di fenomeni patologici del rapporto tra giovani e lavoro quali l'inattività, la disoccupazione di lungo periodo, l'inoccupazione, il c.d. precariato, l'esclusione sociale dei giovani, il dualismo fra cc.dd. *insiders* e *outsiders*<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Sul tema, si veda la ricostruzione effettuata da Ciucciovino in CIUCCIOVINO S., *Apprendimento e tutela del lavoro*, Torino, 2013, p.5 s..

<sup>3</sup> Art. 1, co. 2, l. 845/1978: “*La formazione professionale, strumento della politica attiva del lavoro, si svolge nel quadro degli obiettivi della programmazione economica e tende a favorire l'occupazione, la produzione e l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro in armonia con il progresso scientifico e tecnologico*”. La medesima impostazione è stata seguita anche dai successivi provvedimenti legislativi quali il d.lgs. n. 112/1998.

<sup>4</sup> La complessità della situazione occupazionale dei giovani rende pertanto non esaustiva l'espressione “disoccupazione giovanile” per descrivere i fenomeni sopra brevemente delineati. Ciò nonostante, si

A fronte di tale complessità, può essere utile ricorrere ai numeri emersi dalle indagini statistiche, nel tentativo di meglio delineare i fenomeni menzionati.

Il tasso di disoccupazione, a livello europeo, è passato dal 7% nel 2008 al 9,4% nel 2015 (con un picco nel 2013 pari al 10,9%), e a livello italiano è cresciuto dal 6,7% nel 2008 all'11,9% nel 2015. Quanto alla disoccupazione giovanile, poi, il tasso di disoccupazione registrato nei paesi dell'Unione europea è passato dal 15,9% del 2008 al 20,3% del 2015 (con un picco del 23,7% nel 2013), e dal 21,2% nel 2008 al 40,3% nel 2015 (con un picco del 42,7% nel 2014) con riferimento alla situazione italiana<sup>5</sup>.

Limitandosi più nello specifico alla disoccupazione di lungo periodo, a livello europeo, i disoccupati di lunga durata sono circa 12 milioni e rappresentano attualmente (i dati più recenti si riferiscono al 2015) il 5% della popolazione attiva<sup>6</sup>. Di questi, più del 60% si trovano nello stato di disoccupazione già da più di due anni consecutivi. In Italia, il tasso di disoccupazione di lungo periodo è passato dal 3,1% nel 2008 al 7,8% nel 2014<sup>7</sup>, ossia complessivamente il 2,2% in più rispetto alla media europea nel medesimo periodo. La disoccupazione di lunga durata e le modalità occupazionali discontinue comportano anche un elevato rischio di esclusione sociale per i disoccupati: quanto più aumenta il periodo in cui i disoccupati rimangono fuori dal mercato del lavoro, senza un'occupazione, tanto più aumenta il loro rischio di non essere assunti o, comunque, diviene via via più difficile per loro una nuova assunzione.

Tale fenomeno si collega, e spesso anticipa, quello dell'inattività. In Italia si registra un livello di inattività particolarmente elevato: l'ultima stima effettuata dall'OCSE ha rilevato la presenza in Italia nel 2015 di circa 2,5 milioni di NEET (*Not in Education, Employment, or Training*) ossia coloro che non studiano, né lavorano, né seguono corsi di formazione, né risultano attivi nella ricerca di un impiego<sup>8</sup>. Tra i NEET vi sono sia

---

utilizzerà tale espressione nel prosieguo della trattazione per indicare non semplicemente il tasso di disoccupazione dei giovani, ma il complesso di tali fenomeni.

<sup>5</sup> Dati ISFOL riportati nel *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia 2016*, p. 11.

<sup>6</sup> Anche se la quota dei disoccupati di lunga durata rispetto alla popolazione attiva varia notevolmente tra gli Stati membri: si registra un valore percentuale minimo pari all'1,5% in Austria, valore che passa al 2,2% in Germania e nel Regno Unito, al 4,4 % in Francia, al 12,9% in Spagna, sino ad arrivare al 19,5% in Grecia. Fonte: [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

<sup>7</sup> Quelli di durata molto lunga hanno raggiunto nel 2014 il 5%. Nel tasso di disoccupazione di durata molto lunga ("very long term unemployment rate") rientrano i soggetti disoccupati da più di 2 anni. Fonte: *Country factsheet: long-term unemployment in Italy*, in [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

<sup>8</sup> Si tratta del 27% della popolazione giovanile, un dato che contraddistingue in negativo l'Italia e che a livello europeo la pone dietro soltanto alla Turchia, come emerge dal rapporto sulla società dell'OCSE "*Society at a Glance 2016*", in [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

gli inoccupati (i soggetti che hanno terminato gli studi e non hanno ancora iniziato a lavorare) sia quei disoccupati ormai scoraggiati.

La disoccupazione di lunga durata e l'inattività si connettono altresì al tema del dualismo, che contraddistingue il mercato del lavoro in Italia degli ultimi anni. La progressiva introduzione di misure volte ad aumentare la flessibilità in entrata, attribuendo alle imprese la possibilità di ricorrere a un elevato numero di contratti atipici, ha generato infatti un mercato del lavoro segmentato e duale in cui, da una parte, si collocano i lavoratori stabili (cc.dd. *insiders*), da tempo inseriti nel tessuto produttivo e con un contratto di lavoro a tempo indeterminato con le relative tutele e, dall'altra, i lavoratori c.d. precari (cc.dd. *outsiders*), che faticano a entrare e a rimanere nel mercato del lavoro e che vengono impiegati con contratti atipici di breve durata, per loro natura instabili e privi delle tutele proprie dei cc.dd. *insiders*.

È importante sin da subito rilevare che tali fenomeni non si sono sviluppati solo a seguito dell'intervenuta crisi economica del 2008 ma hanno carattere strutturale e connotano le economie europee (in particolare dell'area mediterranea) da tempo, ben prima della recessione.

Tuttavia è innegabile che la crisi abbia comportato un peggioramento della situazione occupazionale dei giovani. Lo dimostrano i dati relativi allo svantaggio relativo registrati durante la recessione<sup>9</sup>. In particolare, lo svantaggio relativo costituisce un indicatore utile a verificare in che misura i giovani sono più svantaggiati rispetto alle altre categorie<sup>10</sup>. Per ottenere tale risultato occorre comparare il tasso di disoccupazione dei giovani e quello degli adulti.

Il rapporto tra le due grandezze dimostra come i giovani siano più svantaggiati degli adulti: tale rapporto, infatti, è molto superiore a 1, soprattutto comparando il tasso di disoccupazione dei più giovani (fascia 15-24 anni) con quello dei lavoratori adulti (di età superiore ai 35 anni)<sup>11</sup>.

I dati sullo svantaggio relativo rivelano anche che le fluttuazioni economiche diretta conseguenza della recessione del 2008 hanno avuto un'incidenza maggiore sul tasso di

---

<sup>9</sup> Sul tema, si veda PASTORE F., *Fuori dal tunnel. Le difficili transizioni dalla scuola al lavoro in Italia e nel mondo*, Torino, 2016, p.6 s..

<sup>10</sup> Per misurare invece lo svantaggio assoluto dei giovani nel mercato del lavoro si utilizzano altri indicatori quali il tasso di disoccupazione, il tasso di occupazione o il tasso di inattività.

<sup>11</sup> Lo svantaggio relativo tra le due categorie di disoccupati in questione si aggira stabilmente intorno a un valore di 5, con oscillazioni minime nel corso degli anni.

disoccupazione giovanile rispetto a quello degli adulti. Il valore dello svantaggio relativo ha subito, infatti, un incremento negli anni 2008-2010, segno che, in proporzione, sono aumentati maggiormente i giovani disoccupati<sup>12</sup>.

Il valore dello svantaggio relativo risulta diverso anche a seconda dei paesi. In alcuni paesi, infatti, lo svantaggio relativo è risultato essere meno sensibile rispetto alle fluttuazioni del PIL, come in Germania e in Giappone, dove il tasso di disoccupazione non ha subito rilevanti oscillazioni, a fronte della recessione<sup>13</sup>.

Se la crisi economica ha avuto un proprio rilevante ruolo, come anticipato, non può sostenersi che la persistenza della disoccupazione giovanile sia da imputare esclusivamente alla recessione. La difficoltà strutturale che impedisce un'inversione di tendenza nell'andamento della disoccupazione è infatti quella di creare nuovi posti di lavoro.

Tale elemento deve essere tenuto in debita considerazione nell'analisi delle normative e degli interventi delle istituzioni che riguardano la materia del lavoro. Le politiche attive e passive possono infatti incidere in modo più o meno rilevante sul mercato del lavoro, ma il loro impatto rimane in ogni caso secondario rispetto alle dinamiche economiche legate alla produttività e al problema della mancanza di lavoro.

Tuttavia, a partire in particolare dal rapporto OCSE del 1994, si è diffusa fra le istituzioni internazionali l'idea che azioni di governo volte a implementare il concetto di *flexicurity* potessero determinare in positivo le sorti dell'andamento occupazionale e favorire l'adattabilità economica e la coesione sociale.

In particolare, la *flexicurity* è stata elaborata a partire da una serie di studi in materia economica-sociale sviluppati tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta ed è stata definita come “una strategia per accrescere allo stesso tempo e deliberatamente la flessibilità del mercato del lavoro, l'organizzazione del lavoro e le relazioni di lavoro da un lato, e la sicurezza - sicurezza dell'impiego e sicurezza sociale - specialmente per i gruppi più deboli all'interno e all'esterno del mercato del lavoro, dall'altro”<sup>14</sup>. Il concetto di *flexicurity* è stato quindi inizialmente formulato negli ambienti delle scienze sociali ed

---

<sup>12</sup> Lo svantaggio relativo dei giovani (tra i 15 e i 29 anni) rispetto agli adulti (di età superiore ai 35 anni) – quindi il rapporto tra i rispettivi tassi di disoccupazione – ha infatti registrato i seguenti valori, rispettivamente, nel 2008, 2009 e 2010: 3,48; 3,66; 3,83. Fonte: Istat (*dati.istat.it*).

<sup>13</sup> Cfr. PASTORE F., *Op. cit.*, p. 10 s.

<sup>14</sup> WILTHAGEN T., TROS F., *The concept of “flexicurity”. A new approach to regulating employment and labour markets*, in *Transfer*, 2004, 10, 2, p. 166-186.

economiche e poi assunto dall'Unione europea come strategia per l'impiego<sup>15</sup>, come emerge da una serie di documenti adottati dalle stesse istituzioni europee, a partire dal Libro Verde del 1997<sup>16</sup>.

In generale, infatti, a partire dagli anni Novanta e soprattutto con la Strategia europea sull'occupazione (SEO)<sup>17</sup> la formazione ha (ri)assunto<sup>18</sup> un'importante ruolo come strategia occupazionale (come formazione precontrattuale) ma anche come strumento di tutela del lavoro in chiave dinamica (come formazione permanente). L'impegno dell'Unione europea in tale direzione è poi proseguito e cresciuto successivamente, in particolare a seguito dell'istituzione del Fondo sociale europeo.

Negli stessi anni la *flexicurity* è stata implementata a livello nazionale da alcuni paesi come l'Olanda e la Danimarca. Da quel momento, il modello danese è diventato la stella polare della *flexicurity* sul piano europeo. Si è quindi assistito allo sviluppo di una sorta di modello "standard" di *flexicurity*, frutto degli studi economici sul tema, delle politiche europee e delle esperienze degli ordinamenti nazionali considerate virtuose, con l'elaborazione di una serie di principi cardine da adottare nei singoli stati membri con i dovuti adattamenti. Destinatari erano in particolare i paesi membri con una più rigida disciplina di protezione del lavoratore (c.d. *Employment Protection Legislation*): per tali paesi, si poneva l'alternativa di intervenire sulle tutele dei lavoratori aumentando quelle destinate ai lavoratori atipici, oppure rimodulando (riducendole) quelle proprie dei lavoratori con contratto di lavoro subordinato standard<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Per un'accurata ricostruzione dell'elaborazione e dell'evoluzione del concetto di *flexicurity* si veda ZAPPALÀ L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolamentazione del lavoro a termine*, in WP CSDL "Massimo D'Antona".INT – 97/2012, p. 8 s..

<sup>16</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Partnership for a New Organization of work, Green Paper*, COM (97) 126 def. del 16 aprile 1997. In seguito, fra i più rilevanti, si vedano la relazione e risoluzioni del Parlamento europeo del 29 novembre 2007, la comunicazione della Commissione europea del 27 giugno 2007, il Libro Verde del 22 novembre 2006, la comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010 intitolata *Europa 2020 - Strategia Europa 2020*.

<sup>17</sup> Adottata dal Consiglio europeo di Lussemburgo del 20 e 21 novembre 1997.

<sup>18</sup> Già le raccomandazioni della Commissione europea del 31 gennaio 1967 e del 6 luglio 1977, le risoluzioni del Consiglio europeo del 13 dicembre 1976 e del 18 dicembre 1979, nonché la Convenzione OIL del 23 giugno 1975, n. 142 avevano promosso l'istruzione e la formazione dei giovani come azione chiave contro il rischio di disoccupazione. Inoltre, nel 1975 veniva istituito il CEDEFOP (centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale). Tale iter è poi proseguito anche negli anni Ottanta, con la risoluzione del Consiglio europeo in tema di formazione professionale dell'11 luglio 1983.

<sup>19</sup> Zappalà rileva come "*nelle politiche di flexicurity, il diritto del lavoro sembra essere prevalentemente chiamato a ridimensionare drasticamente il proprio ruolo di tutela del lavoratore quale parte del contratto di lavoro, essendo invece invitato a svolgere una funzione di razionalizzazione del mercato, in virtù della quale anche strategie di promozione della flessibilità tout court e di allentamento dei vincoli alla EPL possono ritenersi utili, se non indispensabili*", in ZAPPALÀ L., *Op. cit.*, p. 27-28.



In tale contesto, il modello di *flexicurity* da adottare nel singolo ordinamento, a seconda delle relative caratteristiche, doveva in ogni caso essere realizzato sulla base dei seguenti quattro principi:

- i. forme contrattuali flessibili e affidabili;
- ii. strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita (c.d. *lifelong learning*) per assicurare la continua adattabilità e occupabilità dei lavoratori, in particolare di quelli più vulnerabili;
- iii. politiche attive del mercato del lavoro efficienti che riducessero i periodi di disoccupazione e agevolino la transizione verso nuovi posti di lavoro;
- iv. regolamentazioni moderne di sicurezza sociale che fornissero un adeguato supporto al reddito, incoraggiassero l'occupazione e agevolassero la mobilità sul mercato del lavoro.

Anche l'Italia è stata in più occasioni sollecitata ad adeguare le proprie regole del lavoro al modello della *flexicurity*. In particolare, le istituzioni europee e la BCE avevano invitato l'Italia a provvedere a una “*profonda revisione della disciplina relativa alle assunzioni ed ai licenziamenti dei lavoratori, prevedendo un sistema di assicurazione contro la disoccupazione ed un insieme di politiche attive del lavoro tali da facilitare la ricollocazione dei lavoratori nelle imprese e nei settori più competitivi*”<sup>20</sup>.

Sulla base di tali indicazioni, l'Italia ha quindi provveduto ad operare una serie di riforme, concentrando tuttavia gli interventi normativi soprattutto sulle politiche passive<sup>21</sup>. In particolare, con la Riforma Fornero prima e con il Jobs Act dopo, il legislatore ha progressivamente allentato le tutele proprie del lavoro subordinato ordinario, rendendo meno rigida la disciplina relativa al regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi e, di conseguenza, più facile e meno costoso per le imprese effettuare licenziamenti. Contestualmente è stato liberalizzato il contratto a termine con l'introduzione della acausalità ed è stato riformato il sistema degli ammortizzatori

---

<sup>20</sup> Lettera della BCE dell'agosto 2011, *Banca Centrale Europea - Bollettino mensile – Settembre, 2011*, [www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bce](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bce), p. 5 ss.

Quanto invece alle sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee si vedano OCSE, *Rapporto Italia – Sintesi. Valutazioni e raccomandazioni*, 2011, [www.oecd.org](http://www.oecd.org), p. 1 ss.; OCSE, *Employment Outlook – L'Italia a confronto con altri paesi*, 2011, [www.oecd.org](http://www.oecd.org), p. 1 ss.2; BCE, *Labour Market Mismatches in Euro Area Countries*, 2002, [www.ecb.int](http://www.ecb.int).

<sup>21</sup> Sulle reali ragioni economiche e politiche si rinvia a quanto osservato da Speciale in SPEZIALE V., *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”. IT - 233/2014, p. 4 s..

sociali, con particolare riferimento alle misure di sostegno del reddito in caso di disoccupazione.

Occorre pertanto verificare l'azione dello stesso legislatore anche dal lato delle politiche attive – che rappresentano, come anticipato, uno dei principi cardine della *flexicurity* ma, più in generale, delle strategie occupazionali europee – soprattutto, a fronte della grave situazione di crisi occupazionale presente da tempo nel nostro paese e aggravatasi ulteriormente a seguito della recessione iniziata nel 2008.

### **1.2. Le politiche attive: l'evoluzione del sistema educativo, la regolamentazione dell'alternanza scuola-lavoro e la Garanzia Giovani.**

Per verificare se il legislatore abbia effettivamente risposto a tali sollecitazioni europee e se le misure predisposte siano state efficaci ad arginare la disoccupazione occorre fare un passo indietro, analizzando l'iter degli strumenti apprestati dal legislatore nella fase di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

In proposito, si ritiene utile brevemente accennare al sistema di istruzione e formazione italiano per valutare il ruolo attuale della transizione scuola-lavoro come politica attiva.

L'art. 34 della Costituzione riconosce a tutti il diritto all'istruzione: da un lato, garantendo a chiunque l'accesso alla scuola, dall'altro, prevedendo per i cittadini l'obbligo di frequentare gratuitamente la scuola per un tempo minimo stabilito dalla legge. L'obbligo scolastico era stato originariamente fissato dal dettato costituzionale in otto anni e successivamente innalzato a nove anni con l'introduzione della legge n. 144/1999, che introduceva altresì l'obbligo formativo, sulla scorta della c.d. legge Treu, fino al compimento dei 18 anni. Tale ultimo obbligo imponeva agli studenti che avessero concluso la scuola media di frequentare un anno di scuola superiore per poi decidere se proseguire gli studi, accedere alla formazione professionale o iniziare un'esperienza di apprendistato. In seguito, l'obbligo scolastico e l'obbligo formativo sono stati oggetto di una serie di interventi normativi, legati all'avvicinarsi dei governi di centro-destra e di centro-sinistra.

Nel 2000 il sistema scolastico veniva infatti riformato con l'introduzione dei cicli (leggi n. 9/1999 e n. 30/2000, c.d. Riforma dei cicli<sup>22</sup>) e con l'innalzamento dell'obbligo

---

<sup>22</sup> La legge n. 30/2000 stabiliva in particolare la seguente suddivisione del sistema di istruzione in cicli:

scolastico a 10 anni, fermo l'obbligo formativo previgente; tale sistema prevedeva quindi l'ingresso del giovane nel mercato del lavoro un anno dopo rispetto al regime precedente. Le previsioni della legge n. 30/2000 non avevano tuttavia trovato compimento<sup>23</sup> in quanto, con l'avvento del governo Berlusconi nel 2001, si era dato avvio a una nuova ridefinizione dell'impianto del sistema scolastico, oggetto della c.d. Riforma Moratti. La legge n. 53/2003 abrogava infatti la precedente normativa e delegava a una serie di decreti attuativi la riforma del campo dell'istruzione e della formazione<sup>24</sup>. Nello specifico, quanto all'istruzione, l'obbligo scolastico veniva riportato all'età di 14 anni e veniva prevista la suddivisione del percorso scolastico in due cicli: un primo ciclo, comprendente la scuola dell'infanzia, la primaria e la secondaria di primo grado e un secondo ciclo, relativo alla scuola secondaria superiore (licei e istituti di istruzione e formazione professionale). Inoltre, l'obbligo formativo veniva superato a favore del concetto di diritto-dovere di istruzione e formazione: in particolare, a partire dal quindicesimo anno di età era possibile scegliere se effettuare la formazione (da svolgere sino ai 18 anni di età) in misura totale o parziale tramite l'alternanza scuola-lavoro o anche tramite percorsi in apprendistato. A tal proposito, con l'art. 4 della l. n. 53/2003 l'alternanza scuola-lavoro entrava nel sistema educativo, consentendo ai giovani che avessero compiuto 15 anni di età di realizzare i corsi del secondo ciclo e di svolgere l'intera formazione dai 15 ai 18 anni *“attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica, sulla base di convenzioni con imprese o con le rispettive associazioni di rappresentanza o con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, o con enti, pubblici e privati, inclusi quelli del terzo settore, disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di tirocinio che non costituiscono rapporto individuale di lavoro”*. Il relativo decreto attuativo (d.lgs. n. 77/2005) definiva quindi l'alternanza scuola-lavoro quale metodologia didattica attraverso cui poter acquisire, oltre alle conoscenze

- 
- un ciclo pre-scolare (la scuola dell'infanzia) dai 3 ai 6 anni: tale ciclo non era obbligatorio ma, di fatto, se ne prevedeva la frequenza, anche alla luce della prassi;
  - un ciclo primaria (la scuola di base) dai 6 ai 13 anni, a carattere obbligatorio;
  - un ciclo secondario (la scuola secondaria) dai 13 ai 18 anni, obbligatoria fino ai 15 anni.

<sup>23</sup> L'entrata in vigore della legge 30/2000 era stata prevista a partire dal settembre 2001 ma l'avvento del nuovo Governo nel 2001 aveva comportato il blocco della relativa attuazione.

<sup>24</sup> Fra i decreti attuativi della delega del 2003 merita inoltre di essere evidenziato il d.lgs. n. 226/2005 avente ad oggetto l'intero sistema della scuola superiore di secondo grado e il sistema della formazione professionale.

di base, competenze spendibili nel mercato del lavoro<sup>25</sup>. A seguito dell'intervenuta modifica dell'art. 117 Cost. nel 2001, veniva in particolare operata una suddivisione fra il complesso dei licei, di competenza statale e il sistema di istruzione tecnica e professionale nonché la formazione professionale, appannaggio delle Regioni.

Nel 2006, il nuovo governo di centro-sinistra interveniva nuovamente sul settore dell'istruzione e della formazione, con una serie di modifiche mirate alla disciplina della scuola e nello specifico con la legge n. 296/2006 (e il relativo regolamento ministeriale attuativo n. 139/2007), che innalzava l'obbligo scolastico a dieci anni (sino ai 16 anni di età) per il conseguimento entro il diciottesimo anno d'età di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale, e con la legge 40/2007, in materia di scuola secondaria superiore. Tale ultimo provvedimento normativo disciplinava nuovamente l'impianto degli istituti superiori, riportando nella sfera della competenza statale il rilascio dei diplomi e lasciando a quella delle Regioni le qualifiche triennali della formazione professionale.

L'azione di modifica allora in corso è stata interrotta poi dal ritorno del governo Berlusconi, che dava avvio a una nuova stagione di riforma del sistema scolastico. Con il D.L. n. 112/2208 (convertito in l. n. 133/2008) (art. 64) veniva ribadita la possibilità di svolgere la formazione in alternanza, assolvendo l'ultimo anno di obbligo scolastico attraverso percorsi di istruzione o formazione professionale anche mediante un contratto di apprendistato, possibilità confermata anche dai Regolamenti emanati con i d.P.R. nn. 87, 88 e 89 del 2010 (c.d. Riforma Gelmini)<sup>26</sup>, riguardanti i nuovi ordinamenti degli

---

<sup>25</sup> La normativa prevedeva che fossero gli studenti a poter presentare la richiesta di svolgere il percorso formativo prescelto in alternanza, nel rispetto del medesimo profilo educativo del corso di studi ordinario (mantenendo quindi lo status di studente), sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa. Le attività nella struttura ospitante possono essere realizzate anche in periodi di sospensione della didattica. Per i soggetti disabili i periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro sono dimensionati in modo da promuovere l'autonomia anche ai fini dell'inserimento nel mondo del lavoro.

<sup>26</sup> Il d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87 prevedeva in tema di istituti professionali che *“i percorsi (...) si sviluppano soprattutto attraverso metodologie basate su: la didattica di laboratorio, anche per valorizzare stili di apprendimento induttivi; l'orientamento progressivo, l'analisi e la soluzione dei problemi relativi al settore produttivo di riferimento; il lavoro cooperativo per progetti; la personalizzazione dei prodotti e dei servizi attraverso l'uso delle tecnologie e del pensiero creativo; la gestione di processi in contesti organizzati e l'alternanza scuola lavoro”*. Il d.P.R. 15 marzo 2010, n. 88 stabiliva invece, quanto agli istituti tecnici, che *“stage, tirocini e alternanza scuola lavoro sono strumenti didattici per la realizzazione dei percorsi di studio”*. Infine, il d.P.R. 15 marzo 2010, n. 89 disponeva con riferimento ai licei che *“nell'ambito dei percorsi liceali le istituzioni scolastiche stabiliscono, a partire dal secondo biennio, (...), specifiche modalità per l'approfondimento delle conoscenze, delle abilità e delle competenze richieste per l'accesso ai relativi corsi di studio e per l'inserimento nel mondo del lavoro. L'approfondimento può essere realizzato anche nell'ambito dei percorsi di alternanza scuola-*

istituti professionali, degli istituti tecnici e dei licei. In particolare, la nuova normativa (art. 8, comma 3, d.P.R. n. 87/2010) prevedeva per la prima volta esperienze di alternanza scuola-lavoro obbligatorie, seppur limitatamente al regime transitorio tra il vecchio e il nuovo ordinamento degli istituti professionali (il precedente art. 4, legge n. 53/2003 aveva invece disposto la possibilità di ricorrere all'alternanza scuola-lavoro solo su richiesta dello studente)<sup>27</sup>.

Un ulteriore passo verso l'implementazione e il potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro veniva poi compiuto dal D.L. n. 104/2013 (convertito in l. n. 128/2013), teso a rafforzare la collaborazione tra istruzione, formazione e lavoro e a facilitare la transizione dal mondo della scuola a quello del lavoro, agendo principalmente su tre fronti<sup>28</sup>: (i) lo sviluppo dell'orientamento per gli studenti iscritti all'ultimo anno, (ii) la definizione dei diritti e dei doveri degli studenti della scuola secondaria di secondo grado impegnati in percorsi di alternanza scuola-lavoro, ovvero in attività di *stage*, di tirocinio e di didattica in laboratorio, senza pregiudizi per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, (iii) l'introduzione di misure per la formazione dei docenti, finalizzate all'aumento delle competenze per favorire i percorsi di alternanza scuola-lavoro anche attraverso periodi di formazione presso enti pubblici o imprese.

Da ultimo, il governo Renzi, con la legge n. 107/2015 (c.d. Riforma "la Buona Scuola") ha proseguito l'iter volto a dare maggiore effettività all'alternanza scuola-lavoro – fino ad allora rimasta più che altro sulla carta – con una serie di previsioni<sup>29</sup> volte a sistematizzare l'alternanza scuola-lavoro nel secondo ciclo di istruzione (a partire dall'anno scolastico 2015-2016), principalmente attraverso:

a. percorsi obbligatori di alternanza nel secondo biennio e nell'ultimo anno della

---

*lavoro (...) nonché attraverso l'attivazione di moduli e di iniziative di studio-lavoro per progetti, di esperienze pratiche e di tirocinio"*

<sup>27</sup> Il d.P.R. n. 87/2010, articolo 8, comma 3, inseriva, nel periodo transitorio necessario per il riordino degli istituti professionali, 132 ore di alternanza da organizzare nelle quarte e quinte classi dall'a.s. 2010/11 e sino alla messa a regime del nuovo ordinamento dell'istruzione professionale (completato nell'a.s. 2014/15) al posto del segmento curricolare dei corsi post qualifica dell'area di professionalizzazione (cd. terza area).

<sup>28</sup> L'articolo 8-bis, D.L. n. 104/2013 (convertito in l. n. 128/2013), aveva inoltre introdotto un programma sperimentale destinato agli studenti degli ultimi due anni delle scuole secondarie di secondo grado che prevedeva lo svolgimento di periodi di formazione in azienda attraverso la stipulazione di contratti di apprendistato.

<sup>29</sup> Art. 1, co.33-43, legge n. 107/2015.

- scuola secondaria di secondo grado<sup>30</sup>;
- b. l'ampliamento della platea di soggetti<sup>31</sup> con cui è possibile stipulare convenzioni per lo svolgimento di percorsi in alternanza<sup>32</sup>;
  - c. la possibilità di realizzare le attività di alternanza durante la sospensione delle attività didattiche e all'estero, nonché con la modalità dell'impresa formativa simulata;
  - d. la regolamentazione dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro in un'apposita Carta;
  - e. l'affidamento alle scuole secondarie di secondo grado del compito di organizzare corsi di formazione in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, svolti secondo quanto disposto dal d.lgs. n. 81/2008, rivolti agli studenti inseriti nei percorsi di alternanza;
  - f. lo stanziamento di 100 milioni di euro annui per sviluppare l'alternanza scuola lavoro nelle scuole secondarie di secondo grado a decorrere dall'anno 2016, assicurando anche il monitoraggio dei percorsi.

Con tale provvedimento, il legislatore si propone pertanto ancora una volta di migliorare e dare concreta attuazione alla transizione scuola-lavoro per facilitare l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e diminuire lo *skills mismatch* fra domanda e offerta<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Si prevede che tali percorsi abbiano durata complessiva diversa a seconda degli ordinamenti: almeno 400 ore negli istituti tecnici e professionali e almeno 200 ore nei licei, da inserire nel Piano triennale dell'offerta formativa.

<sup>31</sup> Presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, a decorrere dall'a.s. 2015/16, è costituito il Registro nazionale per l'alternanza scuola lavoro, in cui sono visibili le imprese e gli enti pubblici e privati disponibili ad accogliere studenti per percorsi di alternanza (quanti giovani e per quali periodi).

<sup>32</sup> A tal riguardo, il compito di individuare le imprese e gli enti pubblici e privati disponibili per l'attivazione di percorsi di alternanza scuola lavoro e di stipulare convenzioni finalizzate anche a favorire l'orientamento dello studente è assegnato al Dirigente scolastico. Al termine di ogni anno scolastico, lo stesso Dirigente deve redigere una scheda di valutazione finale sulle strutture convenzionate, in cui devono essere evidenziate le specificità del loro potenziale formativo e le eventuali difficoltà incontrate nella collaborazione.

<sup>33</sup> Come osservato dal *Programma italiano sulla "Garanzia per i Giovani 2014-2010"* (in [www.governo.it](http://www.governo.it)), "il cosiddetto *"skills mismatch"* assume diverse forme, determinate da diversi fattori (forza lavoro troppo o poco formata, disallineamento tra percorsi formativi e tecnologie produttive). Un cattivo *"match"* tra domanda e offerta di lavoro porta ad effetti cumulate nel lungo periodo: lavorare in un contesto incongruo con le proprie competenze. Nel recente *Global Employment Trends 2013*, l'ILO avverte che, in seguito alla crisi, il livello dello *skills mismatch* è aumentato in tutte le economie avanzate. Il Cedefop ha stimato che il livello della sola componente verticale dello *skills mismatch* (*over- e under-qualification*) in Europa si attesta attorno al 36%. In Italia, il livello del *mismatch* si attestava nel 2010 al 40%, equamente distribuito tra un 20% della forza lavoro occupata in mansioni che richiedono competenze inferiori a quelle possedute e in un 20% occupato in professioni che richiedono,

Nell'ambito delle politiche attive, oltre alla transizione scuola-lavoro, un'ulteriore misura promossa dall'Unione europea al fine di prevenire la disoccupazione giovanile è costituita dalla c.d. Garanzia Giovani. Si tratta di un programma destinato ai giovani inoccupati o disoccupati di età inferiore a 25 anni, con il triplice obiettivo di favorire l'inserimento degli stessi nel mercato del lavoro, ridurre e prevenire gli abbandoni scolastici e agevolare la piena occupazione. Tale strategia è stata delineata dalla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013<sup>34</sup>, che ha definito la Garanzia Giovani come *“una situazione nella quale, entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, i giovani ricevono un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio. Un'offerta di proseguimento degli studi potrebbe anche comprendere programmi di formazione di qualità sfocianti in una qualifica professionale riconosciuta”*<sup>35</sup>. La Raccomandazione ha altresì precisato che la Garanzia Giovani deve essere inserita nell'ambito di un complesso di misure strutturali di sostegno, da calibrarsi a seconda delle circostanze nazionali, regionali e locali<sup>36</sup>.

In questo contesto, il legislatore italiano è dunque intervenuto in attuazione della Raccomandazione europea sopra citata, con il D.L. n. 76/2013 (convertito in l. n. 99/2013). In particolare, l'art. 5, D.L. n. 76/2013 non ha reso immediatamente operativa la Garanzia Giovani, ma ha istituito la c.d. struttura di missione, affidando a Stato, Regioni e Province, attraverso apposite intese, l'attività propositiva e istruttoria, in attesa della definizione del processo di riordino sul territorio nazionale dei servizi per

---

*invece, competenze più approfondite di quelle acquisite dai lavoratori nel percorso scolastico (Cedefop, su dati EU-LFS)”*.

<sup>34</sup> La necessità di adottare specifiche misure volte ai giovani onde evitare una loro permanenza nello stato di disoccupazione superiore ai sei mesi era già stata manifestata in occasione del Consiglio europeo del 12 luglio 2005 sugli orientamenti a favore dell'occupazione, poi ribadita con decisione 2008/618/CE, del 15 luglio 2008, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (in cui il Consiglio ha ridotto il periodo di tempo di disoccupazione per i giovani che lasciano la scuola a non oltre quattro mesi). Sullo stesso tema si vedano anche i successivi provvedimenti adottati a livello europeo fra cui, fra gli altri, la risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2010, la comunicazione della Commissione del 15 settembre 2010, la raccomandazione del Consiglio del 28 giugno 2011, la comunicazione della Commissione del 18 aprile 2012, la risoluzione del Parlamento europeo del 24 maggio 2012, la comunicazione della Commissione del 20 e del 28 novembre 2012.

<sup>35</sup> Strutturata sulla base di garanzie già introdotte e funzionanti in altri paesi quali la Finlandia e la Svezia. Si veda sul punto, MASCHERINI M., *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, EF/12/42/EN in [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu).

<sup>36</sup> Secondo la Raccomandazione in parola, *“è opportuno che tali misure di sostegno si basino su sei assi: elaborazione di strategie basate sulla partnership, intervento tempestivo e pronta attivazione, misure di sostegno che contribuiscano all'integrazione nel mercato del lavoro, utilizzo dei Fondi dell'Unione, valutazione e costante miglioramento del sistema, rapida attuazione”*.

l'impiego. La struttura di missione ha anche definito il piano nazionale di attuazione, prevedendo tutti gli adempimenti necessari all'attuazione della Garanzia Giovani<sup>37</sup>. L'art. 8 del medesimo decreto legge ha disposto e disciplinato inoltre la predisposizione di una Banca dati delle politiche attive e passive per raccogliere le informazioni relative ai soggetti destinatari delle misure di inserimento nel mercato del lavoro, ai servizi erogati nell'ambito di tali misure e alle opportunità di impiego<sup>38</sup>.

Sulla base delle previsioni del D.L. n. 76/2013 (convertito in l. n. 99/2013), il 20 febbraio 2014 la Conferenza Stato-Regioni ha predisposto delle linee guida al fine di istituire la piattaforma tecnologica a livello regionale di supporto all'attuazione della Garanzia Giovani. In linea con le indicazioni ivi contenute, le Regioni hanno poi progressivamente provveduto a dare attuazione alla Garanzia, istituendo gli appositi servizi. Si prevede quindi un sistema di concertazione tra i vari attori della formazione e del lavoro per rendere operativa ed efficiente la Garanzia in parola.

Per usufruire della Garanzia Giovani il giovane (intendendosi per tale un giovane dai 15 ai 29 anni) deve previamente iscriversi presso un servizio per l'impiego (e in particolare presso uno sportello regionale), che ne effettua la registrazione. Il servizio si occupa quindi di effettuare la profilazione del giovani, individuando un percorso di inserimento personalizzato coerente con le caratteristiche personali, formative e professionali del richiedente. Tale fase di orientamento prevede inoltre la progettazione degli strumenti migliori per l'inserimento lavorativo: vengono valutate le opportunità formative e occupazionali, tracciando un percorso professionale e costruendo una rete di contatti strategica tra soggetti pubblici e privati che consenta il miglior incrocio fra domanda e offerta.

Infine, sul tema, va segnalato che un ulteriore percorso di accompagnamento nella transizione da un lavoro a un altro – quale forma di politica attiva di sostegno ai soggetti disoccupati – è stato previsto dagli artt. 19-22 del nuovo d.lgs. n. 150/2015, provvedimento che ha riformato il sistema dei servizi per l'impiego. In particolare, con la registrazione al centro per l'impiego i disoccupati possono accedere a un servizio di *profiling* ed essere inseriti in un programma di inserimento/reinserimento lavorativo

---

<sup>37</sup> La struttura di missione aveva carattere temporaneo (operativa sino al 31.12.2015), avendo funzione di transizione e implementando le misure di politica attiva previste dalla Garanzia Giovani in attesa della riforma dei servizi per l'impiego.

<sup>38</sup> Si veda PIOVESANA A., *Misure per l'attuazione della "Garanzia per i giovani"*, in Lav. Giur., 2013, p. 77 s., AA.VV., *Giovani e lavoro: manca la "garanzia"*, in WP ADAPT, 2 maggio 2014, n. 155.



(stipulando il patto di servizio personalizzato), che prevede l'attivazione del servizio per l'impiego e l'intervento di un tutor appositamente individuato per la ricerca di nuove opportunità lavorative, sulla base delle specifiche caratteristiche del soggetto disoccupato<sup>39</sup>.

### **1.3. Gli strumenti negoziali e non. Le due strade percorse dal legislatore: la formazione e l'inserimento. Rinvio.**

Ciò premesso in tema di politiche attive, in questa sede si ritiene preminente analizzare gli strumenti di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, ossia in particolare le forme contrattuali poste a disposizione di lavoratori e imprese per avviare i giovani al lavoro, una volta terminati i percorsi di studio e/o di formazione.

Sul punto, si può notare che l'attenzione del legislatore si è sviluppata secondo due linee direttrici, indotte anche da quanto previsto e richiesto dalla Costituzione: la formazione e l'inserimento.

Per quanto riguarda la formazione, il legislatore ha predisposto due fattispecie contrattuali: il contratto di formazione e lavoro (nel suo tipo "pesante") e il contratto di apprendistato<sup>40</sup>.

Con riferimento all'inserimento, gli strumenti negoziali con tale funzione sono rappresentati dal contratto di formazione e lavoro (nella sua versione "leggera") e dal contratto di inserimento<sup>41</sup>.

A tali forme contrattuali si aggiunge lo *stage*, una figura ibrida in quanto strumento non contrattuale e in quanto avente finalità in parte formativa e in parte di inserimento/orientamento del giovane.

Analizzando tali strumenti, ci si propone di verificare la linea realmente seguita dal legislatore – al di là delle intenzioni e delle linee programmatiche dei diversi interventi normativi in materia, spesso rimaste solo sulla carta – e se ad oggi gli strumenti apprestati dallo stesso legislatore risultino in linea con le richieste europee in tema di

---

<sup>39</sup> Per un commento della nuova normativa in dottrina, SARTORI A., *La riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in Riv. it. dir. lav., 2016, n. 1, p. 19 s..

<sup>40</sup> Tipologie negoziali che verranno trattate nel capitolo secondo.

<sup>41</sup> Contratti che verranno analizzati nel capitolo terzo, insieme allo *stage*.

CAPITOLO I - GLI STRUMENTI APPRESTATI DAL LEGISLATORE  
PER AFFRONTARE LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE

politiche attive ma, soprattutto, se siano stati risolutivi (o abbiano almeno avuto una positiva incidenza) rispetto alla crisi occupazionale degli ultimi anni.

## CAPITOLO II

### I CONTRATTI FORMATIVI

SOMMARIO: **2.1.** Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di apprendistato. - **2.2.** Il vecchio apprendistato e la riforma dell'istituto. - 2.2.1. *Dal codice civile alla legge n. 25/1955* - 2.2.2. *La disciplina della legge n. 25/1955.* - **2.3.** L'evoluzione della disciplina e la riforma dell'apprendistato nella Riforma Biagi (d.lgs. n. 276/2003). - 2.3.1. *Dalla legge n. 25/1955 al d.lgs. n. 276/2003.* - 2.3.2. *La nozione di apprendistato e la tripartizione delle tipologie nella Riforma Biagi.* - 2.3.3. *La disciplina dell'apprendistato nella Riforma Biagi.* - **2.4.** Una nuova riforma: il T.U. sull'apprendistato e la Riforma Fornero. - **2.5.** Gli ultimi interventi del legislatore. Gli atti del Governo Renzi: la legge n. 99/2013 (di conversione al D.L. n. 76/2013), la legge n. 78/2014 (di conversione al D.L. n. 34/2014) e il d.lgs. n. 81/2015. - **2.6.** L'elemento formativo nel contratto di apprendistato. - 2.6.1. *La stratificazione delle fonti e l'iter giurisprudenziale fra competenze statali e regionali.* - 2.6.2. *Lo stato dell'arte sotto la lente delle discipline regionali e dei contratti collettivi.*

L'importanza della formazione professionale viene esplicitamente riconosciuta dalla Costituzione, che all'art. 35 esprime la volontà della Repubblica di curare “*la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori*”, volontà cui è stata data attuazione tramite una serie di diversificati interventi mirati, da una parte, a predisporre un'adeguata offerta formativa per i giovani che si affaccino al mercato del lavoro (terminata la scuola dell'obbligo), dall'altra, a riqualificare i lavoratori già formati<sup>42</sup>. Non a caso, il Costituente ha posto la norma in questione proprio all'inizio del Titolo III (sui rapporti economici) e dopo l'art. 34, in cui si proclama il diritto allo studio, per sottolineare la stretta connessione fra la formazione professionale e l'istruzione<sup>43</sup>.

Sulla base della norma costituzionale, il legislatore ha quindi predisposto due strumenti con finalità formativa, che saranno oggetto di analisi nel presente capitolo: il contratto di formazione e lavoro e l'apprendistato.

Si è scelto in particolare di non seguire nella disamina dei due contratti il criterio cronologico: verrà infatti analizzato dapprima il contratto di formazione e lavoro, e poi

---

<sup>42</sup> VARESI P. A., *I contratti di lavoro con finalità formative*, Milano, 2001, p. 48.

<sup>43</sup> SALA CHIRI M., *Il tirocinio artt. 2130-2134*, in *Il Codice Civile Commentato*, Milano, 1992, p. 18.

l'apprendistato, che, come si vedrà, diviene nei fatti l'erede del primo (almeno quanto alla funzione formativa) al termine della sua breve parabola.

Con specifico riferimento all'apprendistato, ne verrà esaminata l'evoluzione normativa con particolare riguardo all'apprendistato professionalizzante, che ha da sempre rappresentato la tipologia di apprendistato tradizionale e di maggiore diffusione.

In particolare, ci si soffermerà soprattutto sui due elementi caratterizzanti l'istituto e sui quali il legislatore ha posto la propria attenzione: la formazione e il sistema di incentivazione (normativa, ma soprattutto economica). Il primo costituisce infatti il carattere di specialità dell'apprendistato, quell'elemento che andrebbe a integrare la causa del contratto, affiancandosi alla retribuzione; il secondo rappresenta invece il principale strumento utilizzato dal legislatore per favorire la diffusione e il ricorso a tale forma contrattuale.

### **2.1. Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di apprendistato.**

Nella trattazione dei contratti formativi non si può prescindere dall'analisi del contratto di formazione e lavoro che, con l'apprendistato, ha rappresentato il tentativo del legislatore di risolvere il problema della disoccupazione giovanile con uno strumento contrattuale che fosse, da un lato, utile per il giovane lavoratore, avendo un contenuto formativo, favorendone quindi la crescita professionale e, dall'altro, appetibile anche per le imprese, per gli incentivi economici e normativi ad esso attribuiti. In particolare, il contratto di formazione e lavoro è stato introdotto nel 1984 con la legge n. 863, quale sviluppo del contratto di formazione previsto come strumento (introdotto in via sperimentale dalla legge n. 285 del 1977) volto a incentivare l'occupazione giovanile.

Sin dall'origine, tale contratto si presentava come un contratto di lavoro a tempo determinato e a causa mista, un contratto caratterizzato cioè dalla compresenza della finalità formativa e di quella occupazionale<sup>44</sup>, quest'ultima perseguita, nella fase iniziale, stabilendo incentivi normativi ed economici<sup>45</sup>. La funzione formativa era in

---

<sup>44</sup>AMATO F., BRONZINI G., MANNA A., MATTONE S., MIANI CANEVARI F., *Il diritto del lavoro, della flessibilità e dell'occupazione: lavoro temporaneo, contratto a termine, contratto di formazione e apprendistato, orario di lavoro, formazione professionale, lavori socialmente utili, disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno*, Padova, 2000, p. 350.

<sup>45</sup>L'art. 3 della legge n. 863 del 1984 prevedeva, ad esempio, l'assunzione con richiesta nominativa in alternativa alla chiamata numerica, la quota di contribuzione in misura fissa pari a quella stabilita *ex lege*

particolare prevista in forma sia teorica sia pratica<sup>46</sup>, e rimessa a progetti adeguatamente elaborati dai soggetti competenti<sup>47</sup>, previa autorizzazione amministrativa o sindacale<sup>48</sup>.

Il primo contratto di formazione e lavoro era destinato ai giovani di età compresa tra i quindici e i ventinove anni, con una durata non superiore ai ventiquattro mesi, senza possibilità di rinnovo.

Stante il fallimento di questa prima esperienza, nel decennio successivo si sono susseguiti una serie di interventi legislativi di riforma: la legge n. 113 del 1986, la legge n. 407 del 1990, la legge n. 169 del 1991 e, da ultimo, la legge n. 451 del 1994. Ne è derivata una nuova fisionomia del contratto di formazione e lavoro, sdoppiata in due tipologie, dirette a perseguire distintamente le due finalità sopra citate: un primo tipo, definito “pesante”<sup>49</sup>, volto all’acquisizione di professionalità intermedie ed elevate per il quale si prevedeva un monte ore, rispettivamente, di 80 e 130 ore di formazione retribuita, un secondo tipo, c.d. “leggero”, per l’inserimento professionale, caratterizzato da un contenuto formativo nettamente inferiore (si prevede soltanto il limite di ore minimo pari a 20 ore) e meramente informativo.

A livello generale, il contratto di formazione e lavoro nella sua nuova veste era destinato a giovani di età compresa tra i sedici e i trentadue anni e aveva una durata variabile a seconda della tipologia (e comunque compresa tra dodici e ventiquattro mesi) e non rinnovabile. Per gli aspetti non oggetto di disciplina speciale, si ritenevano applicabili a tale fattispecie contrattuale le disposizioni legislative stabilite per il rapporto di lavoro subordinato, se e in quanto compatibili<sup>50</sup>.

---

per gli apprendisti e il non computo ai fini dei limiti numerici nell’ambito di particolari normative e istituti.

<sup>46</sup> Come rilevato da BALANDI G., *Formazione e contratto di lavoro*, in Giorn. dir. lav. e rel. ind., 2007, n. 113, p. 148, si trattava di una formazione per lo più esterna, demandata all’ente regionale.

<sup>47</sup> Enti pubblici economici, imprese e loro consorzi, organizzazioni nazionali.

<sup>48</sup> Conferita dalla Commissione regionale per l’impiego d’accordo con la legislazione statale e regionale nonché con le intese eventualmente raggiunte dai sindacati nazionali o locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; in mancanza, la decisione in merito all’approvazione spettava al Ministro del lavoro.

<sup>49</sup> Tale classificazione viene suggerita da Bellocchi P., *Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di inserimento*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale: il lavoro privato e pubblico*, Milano, 2009, p. 405, da DI CORRADO G., *Formazione e contratto di lavoro*, in Dir. Merc. Lav., 2006, n. 1-2, p. 200 s., da Menghini L., *Il contratto di inserimento*, in GHEZZI G., *Il lavoro tra progresso e mercificazione, commento critico al decreto legislativo n.276/2003*, Roma, 2004, p. 294, nonché da BALANDI G., *Formazione e contratto di lavoro*, in *Op. cit.*, 2007, n. 113, p. 146, da AMATO F., BRONZINI G., MANNA A., MATTONE S., MIANI CANEVARI F., *Op. cit.*, p. 355 s..

<sup>50</sup> Art. 3, legge n. 863/1984.

Come visto, il legislatore aveva previsto due tipologie di contratto di formazione e lavoro: l'una destinata all'acquisizione di professionalità intermedie ed elevate, l'altra mirata soprattutto a favorire l'inserimento del giovane nel mercato del lavoro (dunque per livelli professionali caratterizzati da minore qualificazione). Il rilievo attribuito alla formazione, nonostante fosse notevolmente maggiore nella prima ipotesi, era comunque centrale in entrambi i casi – almeno nelle intenzioni del legislatore – ed è stato altresì confermato da quanto espresso dalla giurisprudenza: *“Il contratto di formazione e lavoro si caratterizza come contratto a causa mista, costituita dallo scambio tra lavoro retribuito e addestramento finalizzato all’acquisizione della professionalità necessaria al lavoratore per immettersi nel mondo del lavoro; la funzione dell’addestramento, pertanto, costituendo elemento necessario del contratto, può essere presente in misura maggiore o minore, ma non può mancare del tutto. Ne consegue che, anche se la legge non pone a carico del datore di lavoro uno specifico obbligo di insegnamento e non contempla specifici modelli di formazione, il contratto di formazione e lavoro non può avere ad oggetto il mero svolgimento delle mansioni tipiche di un determinato profilo professionale”*<sup>51</sup>. In ogni caso, quanto alla formazione, si deve sottolineare che, salve le differenze fra le due fattispecie contrattuali, i progetti formativi venivano strutturati secondo le indicazioni ministeriali, senza la necessità dell’approvazione di cui sopra<sup>52</sup> e ciò al fine di rendere comunque più effettiva la formazione.

Le due fattispecie divergevano anche per il regime degli incentivi normativi ed economici, che consistevano principalmente nella riduzione della contribuzione previdenziale ed erano espressione della finalità di promozione occupazionale che si affiancava, soprattutto a livello pratico, a quella formativa<sup>53</sup>. Per quanto riguarda la prima fattispecie, più propriamente formativa, gli incentivi contributivi si applicavano durante lo svolgimento del rapporto di lavoro e venivano revocati laddove il datore non avesse adempiuto ai propri obblighi formativi; viceversa, nel secondo tipo di contratto di formazione e lavoro c.d. “leggero”, venivano calcolati e applicati a seguito della trasformazione del rapporto di lavoro in rapporto a tempo indeterminato (naturalmente, per il solo periodo relativo al contratto di formazione e lavoro), proprio in virtù

<sup>51</sup> Cass. 15 aprile 1997, n. 3211; analogamente, Cass. 1 agosto 1998, n. 7554, Cass. 5 luglio 1999, n. 2544, Cass. 11 novembre 2003, n. 16969.

<sup>52</sup> L’art. 16, co. 7 del D.L. 16 maggio 1994, n. 299 modificava le prescrizioni legali in materia, contenute nella legge n. 169 del 1991.

<sup>53</sup> Di CORRADO G., *Formazione e contratto di lavoro*, in Dir. merc. lav., 2006, n. 1-2, p. 201.

dell'avvenuta stabilizzazione<sup>54</sup>. Sul tema, ulteriori innovazioni sono state poi introdotte dalla legge n. 196 del 1997, in particolar modo, a modifica dell'art. 16 della legge n. 451/1994. A seguito di tale intervento, sono infatti state aumentate le agevolazioni destinate alle Regioni del Mezzogiorno<sup>55</sup> ed è stato consentito il sottoinquadramento di un livello del lavoratore sino a dodici mesi dalla conversione del rapporto.

Tuttavia, in proposito, la novità di maggior rilievo introdotta nel 1997 è stata quella di prevedere, per i contratti di formazione e lavoro del primo tipo, l'operatività dei benefici contributivi per ulteriori dodici mesi dopo l'intervenuta stabilizzazione del rapporto di lavoro salva l'irrogazione, proprio in questo periodo, di un licenziamento illegittimo da parte del datore di lavoro<sup>56</sup>.

Proprio in merito al regime di incentivazione sono state riscontrate dalla Commissione europea le principali violazioni alle disposizioni del Regolamento europeo, che hanno poi portato all'abrogazione del contratto di formazione e lavoro nel settore privato.

Il declino del contratto di formazione e lavoro scaturisce, infatti, dalla violazione della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato all'occupazione<sup>57</sup>. In particolare, all'esito della procedura di infrazione avviata nel 1999, la Commissione europea ha sanzionato l'Italia in riferimento alle agevolazioni contributive relative all'anno 1995<sup>58</sup>. Stante l'illegittimità degli incentivi erogati dal novembre 1995 al maggio 2004, si era resa così necessaria l'approvazione del c.d. decreto salva "infrazioni", divenuto poi legge nel 2008, al fine di stabilire apposite procedure per il recupero degli aiuti di Stato nel più breve tempo possibile per evitare ulteriori condanne e sanzioni.

Il denunciato contrasto con le previsioni europee nonché il disordine normativo generatosi dal susseguirsi di interventi legislativi volti ad adeguare il contratto di formazione e lavoro alle esigenze reali del mercato del lavoro, aveva quindi condotto il legislatore a operare una più completa riforma dei contratti formativi esistenti,

---

<sup>54</sup> A livello generale, l'incentivazione veniva differenziata (dalla legge n. 407 del 1990) secondo aree geografiche e attività svolte; peraltro, la legge n. 223 del 1991 determinava le modalità per il computo dei lavoratori assunti con cfl ai fini dei limiti dimensionali previsti per l'applicazione della normativa in tema di licenziamento individuale e di cassa integrazione guadagni straordinaria.

<sup>55</sup> Sulla base delle indicazioni fornite dal Regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 e successive modificazioni.

<sup>56</sup> In tal caso, sul datore gravava l'obbligo di restituire i benefici fruiti.

<sup>57</sup> Ci si riferisce in particolare agli artt. 87 e 88 del Trattato CE, come interpretate dagli Orientamenti codificati nel 1995, sostituiti nel 2004 dal Regolamento comunitario n. 2204.

<sup>58</sup> Si veda Corte Giust. CE, Sez. VI, 7 marzo 2002, causa n. C-310/99. La Corte di Giustizia, poi, è intervenuta per il mancato recupero degli aiuti illegittimi, cfr. Corte Giust. CE, Sez. V, 1 aprile 2004, causa n. 99/02.

razionalizzando maggiormente le fattispecie e delineando in modo più efficace le funzioni assegnate rispettivamente al contratto di apprendistato e al contratto di formazione e lavoro, che risultavano ormai non chiaramente distinte.

Conseguentemente, con il d.lgs. n. 276 del 10 settembre del 2003 (in attuazione dell'art. 2 della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30) il contratto di formazione e lavoro è stato sostituito dal contratto di inserimento. Come specifica l'art. 86, co. 9 dello stesso decreto, il contratto di formazione e lavoro non veniva abrogato bensì disapplicato nel solo settore privato<sup>59</sup>, rimanendo in vigore per i soli lavoratori del pubblico impiego (ai quali si applica la disciplina sopra analizzata<sup>60</sup>). La *ratio* perseguita dal legislatore era quella di assegnare la finalità propriamente formativa al contratto di apprendistato, affidando alla nuova fattispecie contrattuale dell'inserimento quella di favorire l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani e di alcune categorie di soggetti "svantaggiati" tramite un progetto individuale d'inserimento volto ad adattare le capacità professionali possedute dal lavoratore al contesto lavorativo di inserimento<sup>61</sup>. In effetti, con il subentrare del contratto di inserimento non si può parlare propriamente di evoluzione del contratto di formazione e lavoro: vero è che la disciplina in questione è stata formulata con riferimento a quella di quest'ultimo istituto, apportandovi le opportune modifiche, ma è altresì vero che ciò che ne è derivato è un istituto assolutamente diverso nei presupposti, nella struttura, negli obiettivi e nello svolgimento<sup>62</sup>. Una ridefinizione completa, insomma, in accordo con quanto disposto

---

<sup>59</sup> Art. 86, co. 9, d.lgs. n. 276/2003: "*La vigente disciplina in materia di contratti di formazione e lavoro, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 59, comma terzo, trova applicazione esclusivamente nei confronti della pubblica amministrazione*".

<sup>60</sup> Come opportunamente rileva P. Bellocchi, *Contratto di inserimento. Articoli 54-49*, in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Il nuovo mercato del lavoro: commento al D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, 2004, p. 607 s., il cfl si applica al pubblico impiego privatizzato; conseguentemente, le fonti di riferimento sono quelle indicate dall'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 e relative modificazioni ed integrazioni. La stessa Autrice ha rimarcato le perplessità dottrinali sorte dall'incoerenza legislativa mostrata nella decisione di separare le tipologie contrattuali flessibili (di largo utilizzo pratico) tra settore pubblico e privato dopo il lungo processo della privatizzazione del pubblico impiego nonché le varie difficoltà applicative derivanti dalla conferma del cfl nel solo pubblico impiego, prima fra tutte, in merito alle agevolazioni economiche ex art. 59, co. 3, d.lgs. n. 276/2003.

<sup>61</sup> La giurisprudenza si era già orientata nell'attribuire un maggior peso alla finalità occupazionale; in tal senso, si leggano Corte cost. 25 maggio 1987, n. 190, Cass. 9 febbraio 2001, n. 1907, Cass. 8 gennaio 2003, n. 82, Cass. 1 settembre 2004, n. 17574.

<sup>62</sup> CARDARELLO C., CIRANNA A., MAZZAMAURO C., PATRIZI MONTORO A., *La legge Biagi e la nuova disciplina dei rapporti di lavoro*, Milano, 2006, p. 377; Maiani B., *Parte II – Il contratto di inserimento*, in PELLACANI G. (a cura di), *Commentario alla riforma del lavoro: Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2005, p. 326; Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI A., *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali: commentario al Decreto legislativo 10*



dal Regolamento CE n. 2204/2002 e dalle indicazioni direttamente fornite dalla Commissione europea in materia di aiuti di Stato.

La citata sostituzione ha dunque dato luogo a un periodo di coesistenza delle due fattispecie contrattuali, che ha indotto il legislatore a definire in modo preciso il regime transitorio derivatone, seppur con il dovuto riferimento a quanto già stabilito dalle parti sociali nell'Accordo interconfederale del 13 novembre 2003<sup>63</sup>. A tal fine è stato introdotto (dall'art. 14, d.lgs. 6 ottobre 2004, n. 251) l'art. 59bis che, con riferimento al termine ultimo di assunzione con contratto di formazione e lavoro, così disponeva: “*Ai contratti di formazione e lavoro stipulati dal 24 ottobre 2003 e fino al 31 ottobre 2004, sulla base di progetti autorizzati entro il 23 ottobre 2003, si applica la disciplina vigente prima della data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, ad eccezione dei benefici economici previsti in materia di contratti di formazione e lavoro, per i quali si applica la disciplina di cui al comma 2*”. In sostanza, i contratti di formazione e lavoro approvati entro il 24 ottobre 2003 dovevano essere concretamente stipulati entro il 31 ottobre 2004, risultando illegittimi quei contratti intervenuti in seguito a tale data<sup>64</sup>.

Tale disciplina transitoria ha assunto particolare rilievo soprattutto in relazione alle agevolazioni economiche. Lo stesso articolo, al secondo e terzo comma, consentiva di fruire dei benefici contributivi ai soli datori che avessero presentato opportuna domanda (indicando il numero dei contratti stipulati nonché allegando copia delle relative autorizzazioni) entro 30 giorni dalla sottoscrizione del contratto ovvero dal 6 ottobre

---

settembre 2003, n. 276, Padova, 2004, p. 636. Non sono dello stesso parere DI CORRADO G., *Formazione e contratto di lavoro*, Op. cit., p. 202 e BORTONE R., DAMIANO C., GOTTARDI D., *Lavori e precarietà. Il rovescio del lavoro*, Roma, 2004, p. 12 s., i quali evidenziano un rapporto di successione e/o di continuità tra il cfl e il contratto di inserimento.

<sup>63</sup> Come ricorda Monaco M. P., *Contratto di inserimento*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: commento al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276: riforma Biagi*, Padova, 2007, p. 795 s., tale accordo stabiliva che: a) i contratti di formazione e lavoro stipulati, anche successivamente al 23 ottobre 2003, in base a progetti approvati entro tale data – ultimo giorno utile prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 – esplicavano integralmente i loro effetti fino alla scadenza per ciascuno di essi prevista, conformemente alla disciplina previgente in materia di contratti di formazione e lavoro; b) i progetti per contratti di formazione e lavoro il cui deposito risultasse avvenuto entro il 23 ottobre 2003 – ultimo giorno utile prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 – potevano proseguire il loro iter di valutazione secondo le modalità precedentemente in vigore per i diversi comparti produttivi e, se approvati, sarebbero stati attivati esplicando integralmente i loro effetti fino alla scadenza per ciascuno di essi prevista, conformemente alla disciplina previgente in materia.

<sup>64</sup> Come fa opportunamente notare Bellocchi P., *Contratto di inserimento. Articoli 54-49*, in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Il nuovo mercato del lavoro: commento al D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, 2004, p. 610 s., viene applicato il consueto principio *tempus regit actum*.

2004 (data di entrata in vigore del decreto “correttivo”) per le assunzioni già effettuate<sup>65</sup>.

In ogni caso, superato tale regime transitorio, il contratto di formazione e lavoro è sostanzialmente scomparso, sostituito dal contratto di inserimento.

Con tale intervento normativo il legislatore aveva pertanto inteso garantire i due canali della formazione e dell’inserimento per favorire l’occupazione giovanile, mantenendo l’apprendistato, quale unico contratto formativo e il contratto di inserimento, quale fattispecie con funzione occupazionale.

## **2.2. Il vecchio apprendistato e la riforma dell’istituto.**

### *2.2.1. Dal codice civile alla legge n. 25/1955.*

L’apprendistato ha tradizionalmente costituito il contratto formativo per eccellenza. Come visto in apertura, infatti, al diritto all’istruzione e alla formazione del lavoratore è stato attribuito valore costituzionale. I provvedimenti normativi successivi hanno quindi recepito l’invito del Costituente a rendere effettivi tali diritti.

Già in occasione della redazione del codice civile si era conferita una certa rilevanza agli strumenti formativi, soprattutto all’apprendistato, in tal sede definito tirocinio<sup>66</sup>. In particolare, gli artt. 2130 - 2134 cod. civ., pur non tracciando una disciplina organica e completa dell’istituto, segnavano comunque una svolta innovativa rispetto alla precedente – più ampia – normativa contenuta nel r.d.l. n. 1906 del 1938. Nonostante in quella sede non sia prevista una definizione di apprendistato (fornita solo con la legge n. 25/1955), le disposizioni codicistiche statuiscano importanti principi in merito a una serie di elementi fondamentali della disciplina dell’istituto quali (i) la durata del rapporto, per cui si rinvia agli usi (art. 2130), (ii) la retribuzione dell’apprendista, in relazione alla quale viene fissato il divieto del sistema retributivo del cottimo (art. 2131), (iii) l’istruzione professionale del giovane lavoratore (art. 2132), nonché (iv)

---

<sup>65</sup> Monaco M. P., *Contratto di inserimento*, in *Op. cit.*, p. 794 s., Bellocchi P., *Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di inserimento*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale: il lavoro privato e pubblico*, Milano, 2009, p. 408 s., BROLLO M., MATTEROLO M. G., MENGHINI L., *Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi*, Milano, 2004, p. 230.

<sup>66</sup> Termine frutto di un “inutile francesismo”, come avanzato da VARESI P. A., *I contratti di lavoro con finalità formative*, Milano, 2001, p. 49.

l'attestazione della formazione, da consegnare al termine del periodo di apprendistato (art. 2133).

La Costituzione, dunque, si limita ad esprimere il profilo teleologico della questione, lasciando al legislatore il compito di realizzare un sistema attuativo dotato degli opportuni strumenti. A tale volontà è stata data attuazione tramite una serie di diversificati interventi, mirati, da una parte, a predisporre un'adeguata offerta formativa per i giovani che si affacciano al mercato del lavoro (terminata la scuola dell'obbligo), e dall'altra, a riqualificare i lavoratori già formati<sup>67</sup>.

Dopo una serie di proposte di legge susseguitesì a partire dall'entrata in vigore della Costituzione, senza alcun compimento<sup>68</sup>, veniva approvata la legge 19 gennaio 1955, n. 25 che, in 33 articoli, delineava la prima vera regolamentazione dell'apprendistato. Tale provvedimento legislativo presentava caratteri decisamente innovativi rispetto al passato. Innanzitutto, si trattava di una normativa notevolmente più ampia e dotata di maggiore sistematicità<sup>69</sup>: ne è conferma la classificazione dogmatica dell'apprendistato, definito nella causa e nell'oggetto (art. 2). Altri sono gli aspetti disposti in controtendenza rispetto alle norme codicistiche e saranno trattati nel prossimo paragrafo. Sotto il segno della continuità si poneva invece l'esplicito rimando alla contrattazione collettiva (intesa in senso omnnicomprensivo) per la regolamentazione di vari profili contrattuali (quali durata, doveri del datore di lavoro, retribuzione)<sup>70</sup>.

La legge n. 25 del 1955 definiva, infatti, per la prima volta l'apprendistato come *“uno speciale rapporto di lavoro in forza del quale l'imprenditore è obbligato ad impartire o a far impartire, nella sua impresa, all'apprendista assunto alle sue dipendenze, l'insegnamento necessario perché possa conseguire la capacità tecnica per diventare lavoratore qualificato, utilizzandone l'opera nell'impresa medesima”*. Secondo la disposizione normativa si trattava dunque di un rapporto di lavoro avente in sé un carattere di specialità, che lo distingue da un rapporto di lavoro subordinato *tout court*. Dottrina<sup>71</sup> e giurisprudenza<sup>72</sup> avevano quindi riconosciuto la specialità del contratto

---

<sup>67</sup> VARESI P. A., *ivi*, p. 48.

<sup>68</sup> In tutto si calcolano sette proposte.

<sup>69</sup> Maggiore attenzione è dedicata, in particolare, sia all'apprendistato artigiano di cui si occupa in un intero titolo, l'ottavo, sia agli aspetti assistenziali e previdenziali, in precedenza mai trattati.

<sup>70</sup> A titolo di esempio artt. 7 e 11, legge n. 25/1955. SALA CHIRI M., *Il tirocinio artt. 2130-2134*, in *Il Codice Civile Commentato*, Milano, 1992, p. 23.

<sup>71</sup> FILADORO C., *Apprendistato, contratto di inserimento, nuovi contratti di formazione: formazione e inserimento del lavoratore nel mercato*, Padova, 2005, p. 164, MENGHINI L., *I contratti a contenuto*

nella sua causa, costituita dallo scambio tra la prestazione lavorativa e la retribuzione, cui si aggiunge l'ulteriore obbligazione gravante sul datore di lavoro, consistente nell'addestramento pratico necessario al conseguimento della qualificazione.

Proprio per tale ragione, l'apprendistato costituisce dunque il primo contratto formativo a causa mista, portatore del tradizionale obiettivo (risalente addirittura al Medioevo) di insegnare un "mestiere" al giovane neo-lavoratore.

Con l'entrata in vigore della legge n. 25/1955 si è posto inevitabilmente il problema, sin da subito sollevato dalla dottrina, della compatibilità tra le disposizioni ivi contenute e le previgenti prescrizioni del codice civile. Secondo l'opinione unanime<sup>73</sup>, pur in assenza di specifiche previsioni legislative (nella l. n. 25/1955, infatti, si stabiliva solamente l'abrogazione delle norme ritenute incompatibili<sup>74</sup>), gli artt. 2130 e 2133 cod. civ. si dovevano considerare implicitamente abrogati. Il primo, in quanto in contrasto con l'art. 7, che, pur mantenendo il rinvio ai contratti collettivi<sup>75</sup>, fissava il limite massimo di durata a cinque anni; il secondo, invece, poiché in conflitto con l'art. 18 della nuova normativa, in tema di libretto individuale di lavoro. Un ragionamento diverso si prospettava invece per gli altri articoli (2131, 2132, 2134 c.c.) per i quali non si poneva la questione dell'abrogazione ma, piuttosto, si preferiva considerare il rapporto tra le leggi come un rapporto di completamento: il codice civile fissava, infatti, soltanto dei principi generali di base che, con l'occasione, venivano maggiormente specificati e portati a compimento<sup>76</sup>.

### 2.2.2. La disciplina della legge n. 25/1955.

Si ripercorreranno ora gli articoli della legge n. 25/1955 per analizzare la disciplina del contratto di apprendistato che ne derivava, per comprendere meglio l'evoluzione anche, e soprattutto, in virtù del fatto che, come vedremo, alcune norme rimarranno a lungo vigenti.

---

formativo, in CARINCI M. T., *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Milano, 2003, p. 108 s., VARESI P. A., *Op. ult. cit.*, p. 141 s., SALA CHIRI M., *Op. cit.*, p. 22.

<sup>72</sup> Corte cost. 28 novembre 1973, n. 169, Corte cost. 4 febbraio 1970, n. 14, Cass. 21 ottobre 1986, n. 6180, Cass. 15 novembre 1984, n. 5796, Cass. 22 novembre 1978, n. 5479.

<sup>73</sup> VARESI P. A., *Op. ult. cit.*, p. 71, RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, Milano, 1966, p. 16.

<sup>74</sup> Ex art. 33, legge n. 25/1955.

<sup>75</sup> Anche se nell'art. 2130 cod. civ. il rinvio veniva effettuato nei confronti dei contratti collettivi corporativi.

<sup>76</sup> Conseguentemente gli artt. 2131 e 2132 cod. civ. si ritenevano validi, "anche se in forma oggi sterile", a detta di SALA CHIRI M., *Op. cit.*, p. 32.

Sulla base di tali disposizioni, potevano concludere un contratto di apprendistato i datori di lavoro che avessero ottenuto l'autorizzazione dell'Ispettorato del lavoro territorialmente competente – ente a cui dovevano essere precisate le condizioni della prestazione richiesta agli apprendisti, il genere di addestramento al quale sarebbero stati adibiti e la qualifica che essi avrebbero conseguito al termine del rapporto<sup>77</sup> – e i lavoratori di età compresa tra i quindici<sup>78</sup> e i venti anni, purché iscritti negli appositi elenchi presso l'Ufficio di collocamento competente<sup>79</sup>. Le assunzioni con contratto di apprendistato non potevano comunque superare il 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso la stessa azienda<sup>80</sup>, e dovevano essere precedute da adeguata visita medica da effettuarsi sul lavoratore da assumere per accertare che le sue condizioni fisiche ne consentissero l'adibizione alla mansioni cui sarebbe stato destinato<sup>81</sup>.

Per quanto riguarda il contratto, non erano previste particolari formalità. La durata doveva essere determinata secondo quanto pattuito in sede collettiva<sup>82</sup> e, comunque, nel limite massimo di cinque anni, fissato dalla legge. Sempre nel rispetto di tali limiti era consentito cumulare periodi di apprendistato svolti anche presso datori di lavoro diversi<sup>83</sup>.

Con la conclusione del contratto di apprendistato, le parti assumevano reciproci diritti e doveri, puntualizzati dal legislatore all'art. 11, e, in particolare, per quanto concerne il datore di lavoro: *a)* impartire e far impartire all'apprendista l'insegnamento necessario perché potesse conseguire la capacità per diventare lavoratore qualificato; *b)* collaborare con gli enti pubblici e privati preposti all'organizzazione dei corsi di istruzione integrativa dell'addestramento pratico; *c)* osservare le norme dei contratti collettivi di

<sup>77</sup> Art. 2, co. 2, legge n. 25/1955.

<sup>78</sup> L'art. 6, co. 2, legge n. 25/1955 prevedeva una deroga sul limite minimo di età, consentendo di stipulare contratti di apprendistato anche a "*coloro i quali abbiano compiuto il 14° anno di età, a condizione che abbiano adempiuto all'obbligo scolastico a norma della legge 31 dicembre 1962, n. 1859*".

<sup>79</sup> L'art. 3 prescriveva il ricorso al sistema di collocamento pubblico: i datori che volessero assumere apprendisti dovevano previamente rivolgersi all'Ufficio di collocamento competente.

<sup>80</sup> Art. 2, co. 3, legge n. 25/1955, come modificato dalla legge 2 aprile 1968, n. 424.

<sup>81</sup> Art. 4, co. 1, legge n. 25/1955.

<sup>82</sup> Tale rinvio è stato ritenuto costituzionalmente legittimo, in riferimento agli artt. 3, 37, 39 Cost., Cass. S.U. 26 marzo 1997, n. 2665, Cass. 12 aprile 2000, n. 4705, Cass. 17 giugno 1997, n. 5412, Cass. 11 aprile 1996, n. 3382, Cass. 12 giugno 1995, n. 6605, Cass. 10 luglio 1991, n. 7621, Cass. 16 giugno 1990, n. 6061. FILADORO C., *Op. cit.*, p. 179 s..

<sup>83</sup> "*Purché non separati da interruzioni superiori ad un anno e purché si riferiscano alle stesse attività*", ex art. 8, legge n. 25/1955.

lavoro e retribuire l'apprendista in base ai contratti stessi; *d*) evitare di sottoporre l'apprendista a lavori superiori alle sue forze fisiche o che non fossero attinenti alla lavorazione o al mestiere per il quale veniva assunto e, comunque, a lavorazioni retribuite a cottimo, né in genere a quelle a incentivo né, tantomeno, a lavori di manovalanza e di produzione in serie; *e*) concedere all'apprendista un periodo annuale di ferie retribuite<sup>84</sup>; *f*) accordare, senza operare alcuna trattenuta sulla retribuzione, i permessi occorrenti per la frequenza obbligatoria dei corsi di insegnamento complementare (vigilando che l'apprendista stesso adempiesse l'obbligo di tale frequenza) nonché i permessi necessari per esami relativi al conseguimento di titoli di studio; *g*) informare periodicamente la famiglia dell'apprendista o chi esercitava legalmente la patria potestà sui risultati dell'addestramento.

È importante precisare che la retribuzione nell'apprendistato tradizionale seguiva il principio della gradualità<sup>85</sup>, principio che, peraltro, è stato saldamente mantenuto lungo l'evoluzione normativa dell'istituto.

Dal canto suo, il lavoratore apprendista, sottoscrivendo il contratto, assumeva i seguenti obblighi: *a*) obbedire all'imprenditore o alla persona da questi incaricata della sua formazione professionale e seguire gli insegnamenti che gli venivano impartiti; *b*) prestare nell'impresa la sua opera con diligenza; *c*) comportarsi correttamente nei confronti di tutte le persone addette all'impresa; *d*) frequentare con assiduità i corsi di insegnamento complementare; *e*) osservare le norme contrattuali<sup>86</sup>.

L'analisi dei reciproci doveri posti *ex lege* in capo agli stipulanti mostra come accanto al consueto scambio prestazione-retribuzione, proprio del rapporto del lavoro subordinato *tout court*, fosse prevista l'obbligazione tipica dei contratti formativi, consistente nel dover formare, appunto, il neoassunto. A tal proposito, la legge n. 25/1955, all'art. 16, disponeva che “*la formazione professionale dell'apprendista si attua mediante l'addestramento pratico e l'insegnamento complementare*”<sup>87</sup>. Il datore di lavoro, quindi, doveva predisporre due generi di attività formative: la prima, al fine “*di far acquistare all'apprendista la richiesta abilità nel lavoro*”, la seconda, allo scopo

<sup>84</sup> In proposito, l'art. 14 legge n. 25/1955 precisava: “*La durata delle ferie di cui alla lettera e) dell'art. 11 non dovrà essere inferiore a giorni trenta per gli apprendisti di età non superiore ai sedici anni ed a giorni venti per quelli che hanno superato i sedici anni di età*”.

<sup>85</sup> Art. 13, co. 1, legge n. 25/1955: “*La retribuzione di cui all'art. 11, lettera c), dovrà essere graduale anche in rapporto all'anzianità di servizio*”.

<sup>86</sup> Art. 12, legge n. 25/1955.

<sup>87</sup> Art. 16, co. 1, legge n. 25/1955.

di “conferire all’apprendista le nozioni teoriche indispensabili all’acquisizione della piena capacità professionale”.

Mediante l’addestramento pratico l’apprendista, affiancato da un lavoratore specializzato che lo guidava, lo assisteva e lo sorvegliava, veniva gradualmente avviato all’attività lavorativa che gli consentiva di conseguire la convenuta qualificazione professionale<sup>88</sup>. Tale addestramento poteva consistere anche nell’esercizio di fatto delle mansioni normalmente svolte dal lavoratore qualificato, purché si trattasse di mansioni attinenti al mestiere per il quale il lavoratore era stato assunto e, soprattutto, non così elementari da non richiedere alcuna preparazione professionale<sup>89</sup>.

L’insegnamento complementare, come si evince dall’espressione stessa, consisteva invece in un’attività formativa, prettamente teorica, aggiuntiva e secondaria rispetto alla prima<sup>90</sup>. Si trattava, in particolare, di corsi teorici che l’apprendista era tenuto a frequentare<sup>91</sup>, salvo il caso che fosse già in possesso di un titolo di studio idoneo<sup>92</sup>, predisposti secondo le norme generali emanate dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministero della pubblica istruzione, sentiti i Ministeri dell’industria e del commercio e dell’agricoltura e foreste. L’apprendista, non solo usufruiva di tali corsi in modo gratuito<sup>93</sup>, ma aveva altresì diritto alla retribuzione<sup>94</sup> delle ore destinate all’insegnamento complementare, in quanto considerate *ex lege* ore lavoratee computate nell’orario di lavoro<sup>95</sup>.

Terminato il percorso formativo, l’apprendista doveva sostenere delle prove di idoneità all’esercizio del mestiere oggetto dell’apprendistato, per verificare l’acquisizione della

<sup>88</sup> Per una definizione di addestramento pratico si veda, in giurisprudenza, Cass. 15 dicembre 1987, n. 9289, Cass. 9 novembre 1970, n. 2306, in dottrina, SALA CHIRI M., *Op. cit.*, p. 135, RUDAN M., *Op. cit.*, p. 268, Menghini L., *I contratti a contenuto formativo*, in CARINCI M. T., *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Milano, 2003, p. 109.

<sup>89</sup> Cass. 9 gennaio 1991, n. 109, Cass. 16 febbraio 1971, n. 385. In dottrina, SALA CHIRI M., *Op. cit.*, p. 47.

<sup>90</sup> RUDAN M., *Op. cit.*, p. 269, VARESI P. A., *Op. ult. cit.*, p. 72 e 164, Menghini L., *I contratti a contenuto formativo*, in *Op. cit.*, p. 110.

<sup>91</sup> Come osservato a proposito dei doveri del datore di lavoro, si rammenta che lo stesso era tenuto, ex art. 11, co. 1, lett. g), ad accordare i permessi occorrenti per la frequenza obbligatoria dei corsi di insegnamento complementare.

<sup>92</sup> Art. 17, legge n. 25/1955: “La obbligatorietà non sussiste per coloro che abbiano già un titolo di studio adeguato”.

<sup>93</sup> Art. 17, legge n. 25/1955: “La frequenza dei corsi di insegnamento complementare è obbligatoria e gratuita”.

<sup>94</sup> Il fatto che le ore di insegnamento complementare fossero retribuite dimostra, come sottolineano SALA CHIRI M., *Op. cit.*, p. 119, Menghini L., in *Op. ult. cit.*, p. 110, l’importanza attribuita dal legislatore alla formazione.

<sup>95</sup> Art. 10, legge n. 25/1955: “L’orario di lavoro dell’apprendista non può superare le 8 ore giornaliere e le 44 settimanali”.

qualificazione. In caso di esito positivo, la qualifica ottenuta doveva essere riportata sul libretto individuale di lavoro<sup>96</sup>. In tale ipotesi, stante il fatto che al termine del periodo di apprendistato il datore di lavoro era libero di mantenere o meno in servizio il lavoratore a prescindere dal risultato delle prove, doveva essere riconosciuta all'apprendista la qualifica conseguita, con la relativa retribuzione; in caso di esito negativo, il datore di lavoro poteva recedere dal rapporto o, in alternativa, mantenere in servizio il prestatore di lavoro inquadrandolo quale lavoratore non qualificato<sup>97</sup>.

Un ultimo aspetto da considerare, per l'importanza che riveste nell'ambito dei contratti formativi, attiene al regime di incentivazione introdotto dalla legge n. 25/1955. Si trattava di un sistema premiale, preferito dal legislatore in luogo di quello impositivo<sup>98</sup>, volto ad agevolare il più possibile la diffusione dell'apprendistato. In particolare, si prevedevano incentivi di tipo sia normativo che economico: tra i primi, la possibilità per il datore di lavoro, nella fase iniziale del rapporto, di scegliere il lavoratore da assumere – ampliata rispetto alla normativa precedente – secondo le modalità sopra menzionate (artt. 3, 4 e 6) e, a conclusione del periodo di apprendistato, di decidere con una certa libertà se licenziare o mantenere in servizio il lavoratore. Sul fronte, invece, degli incentivi economici, è da menzionare una notevole riduzione dei contributi dovuti dal datore di lavoro per le assicurazioni sociali<sup>99</sup> nonché della retribuzione, che risultava comunque inferiore rispetto a quella normalmente riconosciuta ai lavoratori qualificati.

La legge n. 25/1955 è stata a distanza di breve tempo modificata, dapprima, con la legge n. 706 del 1956, intervenuta limitatamente a elementi marginali (artt. 15, 21, 22 e 25)<sup>100</sup>, poi con il d.P.R. n. 1668 del 1956, che aveva fornito un importante contributo chiarificatore, soprattutto sull'applicazione della disciplina in oggetto<sup>101</sup> e sugli aspetti legati all'insegnamento complementare.

---

<sup>96</sup> Art. 18, legge n. 25/1955.

<sup>97</sup> Sul punto, si veda l'art. 19, legge n. 25/1955: "*Qualora al termine del periodo di apprendistato non sia data disdetta a norma dell'articolo 2118 del codice civile, l'apprendista è mantenuto in servizio con la qualifica conseguita mediante le prove di idoneità ed il periodo di apprendistato è considerato utile ai fini dell'anzianità di servizio del lavoratore*", nonché Menghini L., in *Op. ult. cit.*, p. 110.

<sup>98</sup> Con il parere favorevole della dottrina, in particolare VARESI P. A., *Op. cit.*, p. 72.

<sup>99</sup> Art. 22, legge n. 25/1955. Addirittura si disponeva che le imprese artigiane non dovessero versare nulla a titolo contributivo per l'assunzione di apprendisti.

<sup>100</sup> VARESI P. A., *Op. cit.*, p. 71, SALA CHIRI M., *Op. cit.*, p. 29, RUDAN M., *Op. cit.*, p. 16.

<sup>101</sup> In particolare, l'art. 1 del D.P.R. n. 1668 del 1956 consentiva l'assunzione con contratto di apprendistato anche per le categorie impiegatizie.



### **2.3. L'evoluzione della disciplina e la riforma dell'apprendistato nella Riforma Biagi (d.lgs. n. 276/2003).**

#### *2.3.1. Dalla legge n. 25/1955 al d.lgs. n. 276/2003.*

La disciplina di cui alla legge n. 25 del 1955 aveva prodotto uno strumento contrattuale volto all'effettivo avviamento dei giovani al lavoro operaio (soprattutto per quelli con un basso livello d'istruzione), con buoni risultati occupazionali, ma aveva anche mostrato nella pratica una serie di aspetti patologici, tali da necessitare ulteriori interventi da parte del legislatore. In particolare, la previsione degli incentivi all'assunzione nonché l'assenza (di fatto) di un vero e proprio obbligo in capo al datore di lavoro in merito alla formazione da fornire all'apprendista, avevano sortito un uso distorto dell'istituto sempre più frequente, in cui il lavoratore veniva assunto dal datore di lavoro al solo scopo di fruire degli incentivi e, quindi, di un costo del lavoro inferiore (stante anche l'aspetto retributivo sopra citato), a fronte di un addestramento pratico solo iniziale, per poi servirsi dell'apprendista quale normale lavoratore subordinato<sup>102</sup>. L'abuso dell'apprendistato generatosi nella pratica, dimostrato anche da un elevato numero di sentenze volte al riconoscimento del rapporto di lavoro subordinato in luogo all'apprendistato, aveva dunque portato il legislatore e le parti sociali a progressivi interventi mirati a rimodulare i caratteri dell'istituto, che hanno poi condotto alla riforma del d.lgs. n. 276/2003.

Il primo rilevante correttivo della legge n. 25/1955 si riscontra nella legge n. 424 del 1968, che ha stabilito:

- a) il limite massimo al numero degli apprendisti, pari al 100% delle maestranze specializzate e qualificate in servizio per consentire a ogni lavoratore professionista di seguire, meglio, un solo tirocinante (disposizione inserita quale comma terzo dell'art. 2 della legge n. 25/1955);
- b) l'autorizzazione preventiva dell'Ispettorato del lavoro sui programmi stilati dai datori di lavoro per gli apprendisti, per valutarne la razionalità e la convenienza nonché consentire un controllo successivo più semplice e rapido;
- c) il divieto – ora assoluto – del lavoro a cottimo o a incentivo nonché dell'impiego in lavorazioni di produzioni in serie (lettere *f*) e *l*) dell'art. 11 della legge 19 gennaio 1955, n. 25).

---

<sup>102</sup> GHEIDO M. R., CASOTTI A., *Riforma del lavoro: flessibilità e nuovi contratti*, Milano, 2004, p. 88.

Proprio in questa fase, alla luce delle mutate esigenze del mercato del lavoro, che, soprattutto a partire dagli anni Settanta, non riconosceva più nell'operaio di mestiere il lavoratore tipico dell'impresa italiana, se non prettamente artigiana, il legislatore, in accordo con le parti sociali, ha affiancato all'apprendistato una nuova fattispecie a contenuto formativo, il contratto di formazione e lavoro, ritenuto più idoneo al profilo del lavoratore qualificato allo stato richiesto dalle imprese. Peraltro, negli stessi anni, si è assistito a un abbandono sempre più frequente della formazione, sia interna che esterna (soprattutto teorica), probabilmente dovuto anche all'intervento del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, che trasferiva in capo alle Regioni la competenza in materia di formazione professionale, o meglio, dell'organizzazione di corsi di insegnamento pratico complementare, competenza dalle stesse scarsamente esercitata. In tale contesto, il contratto di formazione e lavoro nasceva proprio quale strumento formativo a sostegno di un'occupazione più propriamente professionale.

Il risultato era un incremento del monte ore della formazione (soprattutto teorica, trascurata dall'originario apprendistato) e una maggiore definizione delle modalità di svolgimento della stessa<sup>103</sup>. Tuttavia, come visto, l'esperienza del contratto di formazione e lavoro si è rivelata, nella prassi, fallimentare, se non altro in relazione agli obiettivi originari. Anche in questo caso, infatti, si è assistito a un uso indiscriminato di tale fattispecie contrattuale, divenuta un *escamotage* col quale "coprire" i turni lavorativi con manodopera a basso costo<sup>104</sup>.

La situazione venutasi a creare aveva costretto il legislatore, alla fine degli anni Ottanta, a imporre dei limiti stringenti al contratto di formazione e lavoro, allo scopo di disincentivarne l'utilizzo per rivitalizzare l'istituto dell'apprendistato, equiparandolo al primo<sup>105</sup>. In questa direzione si colloca la legge n. 56 del 1987, tesa ad adeguare il sistema di incentivazione dell'apprendistato a quello del contratto di formazione e

---

<sup>103</sup> Come previsto nella legge n. 285 del 1977, che introduceva il cfl, e dalla legge n. 863 del 1984, che ne definiva maggiormente i caratteri, sulla base dello sviluppo, nei fatti, dell'istituto in oggetto.

<sup>104</sup> Come continuava a verificarsi anche nell'applicazione dell'apprendistato, ormai divenuto "*un congegno per il reclutamento di manodopera a bassa qualificazione*", come lo definisce Bellomo S. in *La "riforma" dell'apprendistato*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Flessibilità e diritto del lavoro*, vol. III, Torino, 1997, p. 75.

<sup>105</sup> In dottrina si sono contrapposti due principali indirizzi, l'uno volto a sottolineare la tendenziale unificazione della due tipologie contrattuali, l'altro che ne evidenziava, viceversa, la reciproca concorrenza, VARESI P. A., *Op. ult. cit.*, p. 114.

lavoro, decisamente più vantaggioso<sup>106</sup>. La convivenza in parallelo dei due istituti si è rivelata ben presto insoddisfacente: da questo momento le relative linee di intervento rimarranno dunque distinte, differenziandosi progressivamente<sup>107</sup>.

Per quanto concerne l'apprendistato, il provvedimento successivo di una certa portata si rinviene nel c.d. Pacchetto Treu, che si faceva portavoce delle istanze sorte già in occasione del Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 tra Governo e parti sociali<sup>108</sup>, accogliendo la necessità di un riordino organico e ragionato della disciplina dei contratti formativi. A tal fine, la legge n. 196 del 1997 introduceva una serie di importanti innovazioni: *in primis* l'art. 16, che consentiva ai datori di lavoro di tutti i settori di stipulare contratti di apprendistato, ampliando in tal modo notevolmente l'ambito di applicazione dell'istituto. Tale estensione veniva prevista sia per i soggetti attivi sia per quelli passivi: potevano essere assunti quali apprendisti i giovani di età compresa tra i sedici e i ventiquattro anni (ventisei nelle aree relative al Regolamento CEE n. 2081 del 1993)<sup>109</sup>, anche qualora fossero in possesso di titoli di studio post-obbligo, purché risultassero adeguati all'attività lavorativa da effettuare. Nella stessa disposizione veniva altresì stabilito che *“l'apprendistato non può avere una durata superiore a quella stabilita per categorie professionali dai contratti collettivi nazionali di lavoro e comunque non inferiore a diciotto mesi e superiore a quattro anni”*<sup>110</sup>.

Ma l'attenzione maggiore veniva posta sulla rivalutazione dell'aspetto formativo, cui veniva dedicato il secondo comma dell'art. 16<sup>111</sup>. In tale disposizione si prevedeva un

<sup>106</sup> In particolare, gli artt. 21 e 22 della stessa legge prevedevano l'esclusione degli apprendisti dal computo dei limiti dimensionali stabiliti da leggi e contratti collettivi e la loro chiamata nominativa. VARESI P. A., *Op. ult. cit.*, p. 113, Menghini L., *I contratti a contenuto formativo*, *Op. cit.*, p. 127, FERRARO G., *I contratti formativi nella riforma Biagi*, in *Dir. lav.*, 2004, n. 3-4, p. 1093.

<sup>107</sup> In tal senso, la legge n. 407 del 1990 prima, intervenuta al ribasso sugli incentivi contributivi del solo cfl e la legge n. 108 del 1990 poi, che inseriva nel computo dei dipendenti, ai fini dell'applicazione della disciplina limitativa sui licenziamenti individuali, i soli lavoratori assunti con cfl.

<sup>108</sup> Che si concentrava in particolar modo sull'istruzione e sulla formazione, auspicando: l'innalzamento dell'obbligo scolastico a dieci anni annesso al diritto di formazione esteso ai diciott'anni (inserendo la possibilità dell'alternanza scuola-lavoro), nonché un riordino dei contratti formativi e del sistema di formazione continua.

<sup>109</sup> Fatta salva ogni diversa previsione in sede di contrattazione collettiva, la disciplina in materia di imprese artigiane che fissava al ventinovesimo anno l'età massima consentita e quella prevista per i soggetti portatori di handicap.

<sup>110</sup> Art. 16, co. 1, legge n. 196 del 1997.

<sup>111</sup> Art. 16, co. 2, legge n. 196 del 1997: *“Ai contratti di apprendistato conclusi a decorrere da un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le relative agevolazioni contributive trovano applicazione alla condizione che gli apprendisti partecipino alle iniziative di formazione esterna all'azienda previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, su proposta del comitato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 novembre 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 290 dell'11 dicembre 1996, sentite*

“*impegno formativo per l'apprendista*”, sia a livello esterno che interno “*pari ad almeno 120 ore medie annue*”. All’addestramento pratico, tipico dell’apprendistato (peraltro mantenuto dalla norma in esame, che concedeva in via sperimentale particolari agevolazioni contributive per “*i lavoratori impegnati in qualità di tutore nelle iniziative formative*”<sup>112</sup>), veniva affiancata la formazione teorica, volta ad attribuire al lavoratore una precisa e completa qualificazione professionale<sup>113</sup>. Per favorire una più compiuta attuazione del modello di alternanza formazione-lavoro, la concessione delle agevolazioni contributive veniva subordinata al rispetto degli obblighi formativi da parte del datore di lavoro, verificata dall’effettiva partecipazione degli apprendisti alle iniziative extra-aziendali stabilite dalla contrattazione collettiva. La definizione del contenuto delle iniziative formative veniva affidata al d.m. 8 aprile 1998, che aveva inteso puntare sulla formazione esterna, per rafforzare la posizione del lavoratore sul mercato.

Nonostante tali novità abbiano costituito una vera e propria svolta nella regolamentazione dell’apprendistato, nella pratica non si è assistito a un pari cambiamento. In effetti, tali innovazioni non sono bastate a mitigare gli aspetti patologici che hanno caratterizzato l’applicazione dell’istituto. Per citare Treu, il problema fondamentale risiedeva proprio nel momento della loro “*attuazione organizzativa e finanziaria*”: le risorse stanziare per rendere operativo l’intervento riformatore degli ultimi anni Novanta non erano state minimamente sufficienti e/o proporzionate, determinandone così l’insuccesso nei fatti<sup>114</sup>.

---

*le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, le associazioni di categoria dei datori di lavoro e le regioni, sono definiti, entro trenta giorni dalla decisione del comitato, i contenuti formativi delle predette iniziative di formazione che, nel primo anno, dovranno 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, nonché l'impegno formativo per l'apprendista, normalmente pari ad almeno 120 ore medie annue, prevedendo un impegno ridotto per i soggetti in possesso di titolo di studio post-obbligo o di attestato di qualifica professionale idonei rispetto all'attività da svolgere. Il predetto decreto definisce altresì i termini e le modalità per la certificazione dell'attività formativa svolta”.*

<sup>112</sup> La cui definizione veniva rimandata a un successivo decreto ministeriale (ex art. 16, co. 3, legge n. 196/1997), il quale, nella specie (d.m. 28 febbraio 2000) li aveva individuati nei lavoratori con almeno tre anni d’esperienza, inquadrati in un livello superiore o almeno pari a quello l’apprendista avrebbe ottenuto al termine del periodo formativo.

<sup>113</sup> VARESI P. A., *Op. ult. cit.*, p. 161, Menghini L., *I contratti a contenuto formativo*, in *Op. cit.*, p. 134.

<sup>114</sup> VARESI P. A., *ibidem*, Menghini L., *ivi*, p. 139.

La delega disposta dal menzionato articolo 16, contenente l'auspicata riorganizzazione dei contratti formativi<sup>115</sup>, veniva recepita dal Governo, seppur in ritardo rispetto alle prescrizioni del Pacchetto Treu<sup>116</sup>, con la legge 14 febbraio 2003, n. 30. La stessa, all'art. 2, in linea con la precedente normativa, dichiarava di voler provvedere alla *“revisione e la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo”*, un'esigenza, come osservato, da lungo tempo avvertita e denunciata con crescente convinzione, in particolare in occasione del Libro Bianco del 2001 della Commissione<sup>117</sup>. In ordine alla prospettata rielaborazione e organica riorganizzazione delle fattispecie contrattuali con finalità formativa, la norma in esame proponeva una serie di principi e criteri direttivi. Innanzitutto, si faceva riferimento *“agli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato alla occupazione”*<sup>118</sup>; ciò era evidentemente dovuto alla *querelle* tra il nostro Paese e la Comunità europea sorta a partire dalla fine degli anni Novanta in relazione agli incentivi economici previsti per i contratti di formazione e lavoro, in ordine ai quali il nostro Paese era stato poi condannato<sup>119</sup>. In secondo luogo, veniva indicata la direzione da seguire per il riordino della disciplina dei contratti formativi: da una parte, confermare l'apprendistato quale unico vero strumento formativo, valorizzando l'attività formativa endoaziendale, *“anche nella prospettiva di una formazione superiore in alternanza tale da garantire il raccordo tra i sistemi della istruzione e della formazione, nonché il passaggio da un sistema all'altro e, riconoscendo nel contempo agli enti bilaterali e alle strutture pubbliche designate competenze autorizzatorie in materia”*, dall'altra, conservando il contratto di

<sup>115</sup> Art. 16, co. 5, legge n. 196/1997: *“Il Governo emana entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, norme regolamentari ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro del lavoro e della previdenza sociale in materia di speciali rapporti di lavoro con contenuti formativi quali l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro, allo scopo di pervenire ad una disciplina organica della materia secondo criteri di valorizzazione dei contenuti formativi, con efficiente utilizzo delle risorse finanziarie vigenti, 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. Dovrà altresì essere definito, nell'ambito delle suddette norme regolamentari, un sistema organico di controlli sulla effettività dell'addestramento e sul reale rapporto tra attività lavorativa e attività formativa, con la previsione di specifiche sanzioni amministrative per l'ipotesi in cui le condizioni previste dalla legge non siano state assicurate”*.

<sup>116</sup> Che richiedeva un provvedimento attuativo nel termine di nove mesi dall'entrata in vigore della legge n. 197/199 (art. 16, co. 5).

<sup>117</sup> Che sollecitava espressamente il legislatore a *“por mano senza ulteriori ritardi a questo adempimento”*. Si veda FILADORO C., *Op. cit.*, p. 3.

<sup>118</sup> Art. 2, co. 1, lett. a), legge delega n. 30/2003.

<sup>119</sup> Maiani B., *Parte I – L'apprendistato*, in PELLACANI G. (a cura di), *Commentario alla riforma del lavoro: Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2005, p. 304.

formazione e lavoro (rimasto poi in vigore solo nel pubblico impiego) quale strumento mirato alla crescita occupazionale, in particolare, al fine di realizzare l'inserimento e il reinserimento del lavoratore in azienda<sup>120</sup>.

La differenziazione dei due istituti ha raggiunto pertanto in questa fase il suo apice, determinando nel d.lgs. n. 276/2003 l'introduzione nel settore privato del contratto di inserimento, in luogo del contratto di formazione e lavoro, nel tentativo di fornire uno strumento *ad hoc* per favorire la crescita dell'occupazione, non solo giovanile.

La formazione rimaneva dunque l'aspetto preponderante e addirittura essenziale dell'apprendistato, soprattutto quella esterna, in alternativa all'istruzione superiore o alla formazione professionale. Come già nella legge n. 144 del 1999, il principio di riferimento era quello dell'integrazione dei sistemi<sup>121</sup>, che intendeva associare la formazione dell'apprendista al sistema educativo di istruzione e formazione<sup>122</sup>, diversificando le fattispecie. Infatti, a differenza di quanto proposto da tale legge, nel d.lgs. n. 276 del 2003 (emanato in attuazione della legge delega n. 30/2003<sup>123</sup>) si optava

---

<sup>120</sup> Al medesimo fine era deputata altresì la lett. e): “*orientamento degli strumenti definiti ai sensi dei principi e dei criteri direttivi di cui alle lettere b), c) e d), nel senso di valorizzare l'inserimento o il reinserimento al lavoro delle donne, particolarmente di quelle uscite dal mercato del lavoro per l'adempimento di compiti familiari e che desiderino rientrarvi, al fine di superare il differenziale occupazionale tra uomini e donne;*”.

<sup>121</sup> Bellocchi P., *Apprendistato. Articoli 47-53*, in MONTUSCHI L., LISO F., ICHINO P., PEDRAZZOLI M., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Il nuovo mercato del lavoro: commento al D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, 2004, p. 538 s., PAPA D., *Il contratto di apprendistato: contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Milano, 2010, p. 69 s., Ciranna A., *I contratti di apprendistato e di inserimento*, in CARDARELLO C., CIRANNA A., MAZZAMAURO C., PATRIZI MONTORO A., *La legge Biagi e la nuova disciplina dei rapporti di lavoro*, Milano, 2004, p. 345, Maiani B., *Parte I – L'apprendistato*, in PELLACANI G. (a cura di), *Commentario alla riforma del lavoro: Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2005, p. 306. Si noti che, sempre in ordine a una piena integrazione dei sistemi di istruzione e formazione, si colloca la riforma dell'istruzione scolastica e professionale (legge n. 53 del 2003), la cui linea portante era quella di sostituire l'obbligo scolastico e formativo con il diritto-dovere di istruzione e formazione per un periodo di dodici mesi o per quel diverso periodo necessario al conseguimento di una qualifica entro i diciotto anni.

<sup>122</sup> In proposito, Menghini L., *I contratti a contenuto formativo*, in CARINCI M. T., *Op. cit.*, p. 139, riporta una prima evidente contraddizione sottesa agli intenti descritti, denunciata da Treu, il quale ha sottolineato come gli investimenti in formazione non raggiungano l'1% del prodotto interno lordo, a fronte di un bisogno di attività formative pari a 160/170 ore per lavoratore all'anno, per poter a ragione definire l'apprendistato un contratto con finalità formative.

<sup>123</sup> L'art. 2, co. 1 della legge n. 30/2003 conferiva un'ampia delega al Governo: “*Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro per gli affari regionali, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a stabilire, nel rispetto delle competenze affidate alle regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupazione, la revisione e la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo*”.

per la moltiplicazione delle tipologie contrattuali dell'apprendistato, in luogo della diversificazione nell'impiego di tale istituto (preferito nella legge n. 144/1999). La tripartizione delle fattispecie proponeva pertanto una nuova nozione di apprendistato, determinando altresì l'abbandono della concezione unitaria dello stesso, delineata dalla definizione contenuta nell'art. 2 della legge n. 25/1955. Sempre in favore della massima rivalutazione della formazione, si ponevano le ulteriori linee guida, tracciate dall'art. 2 della legge n. 30/2003, che incentivavano:

- (i) l'individuazione di misure idonee a favorire forme di apprendistato e di tirocinio di impresa al fine del subentro nella attività di impresa (lett. c));
- (ii) la semplificazione e lo snellimento delle procedure di riconoscimento e di attribuzione degli incentivi connessi ai contratti a contenuto formativo, tenendo conto del tasso di occupazione femminile e prevedendo anche criteri di automaticità (lett. f));
- (iii) il rafforzamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati conseguiti, anche in relazione all'impatto sui livelli di occupazione femminile e sul tasso di occupazione in generale, per effetto della ridefinizione degli interventi di cui al citato articolo da parte delle amministrazioni competenti e tenuto conto dei criteri da determinare con provvedimenti attuativi, in materia di mercato del lavoro, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (lett. g));
- (iv) la sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento, al fine di determinare i contenuti dell'attività formativa, concordati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e territoriale, anche all'interno di enti bilaterali, ovvero, in difetto di accordo, determinati con atti delle regioni, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali;
- (v) il rinvio ai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, a livello nazionale, territoriale e aziendale, per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di attuazione dell'attività formativa in azienda (lett. i)).

Delineati i tratti fondamentali dell'evoluzione della normativa sull'apprendistato, si rende necessario analizzare i contenuti dell'intervento riformatore del 2003.

In particolare, il d.lgs. n. 276 del 2003 si proponeva di rispondere all'invito delle parti sociali e politiche di riformare i contratti a contenuto formativo. E in effetti, tale decreto, emanato in attuazione dell'espressa delega contenuta nel primo comma dell'art. 2, legge n. 30 del 2003 proprio con il titolo "*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*", è intervenuto sensibilmente sulla struttura ma anche sulla disciplina del contratto di apprendistato.

La normativa in questione, che andava a sostituire quella della legge n. 25 del 1955, dedicava alla regolamentazione dell'apprendistato sette articoli (artt. 47-53), suddividendo lo stesso in tre tipologie: (i) il contratto di l'apprendistato per l'espletamento del diritto e dovere di istruzione e di formazione, (ii) l'apprendistato professionalizzante e (iii) l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

Tuttavia, la sostituzione delle due normative non poteva dirsi pacifica: le disposizioni della nuova normativa, infatti, non risultavano immediatamente applicabili, o quantomeno, non tutte. In particolare, il legislatore rimandava l'operatività delle stesse all'approvazione delle norme in materia di istruzione e formazione nonché alle previsioni dei contratti collettivi in seguito stipulati<sup>124</sup>. Solo le norme indicate dall'art. 85, co. 1, lett. b), d), h)<sup>125</sup> trovavano immediata applicazione<sup>126</sup>: le prime due, si occupavano della fase di assunzione dell'apprendista e nello specifico del sistema pubblico di collocamento e della chiamata nominativa dello stesso<sup>127</sup>; la terza, eliminava l'obbligo di autorizzazione da parte della Direzione Provinciale del Lavoro competente, cui era subordinata la stipulazione del contratto di apprendistato. *Ad abundantiam*, l'art. 47, co. 3, disponeva espressamente che "*in attesa della regolamentazione del contratto di apprendistato ai sensi del presente decreto continua ad applicarsi la vigente normativa in materia*".

<sup>124</sup> FILADORO C., *Op. cit.*, p. 4 s..

<sup>125</sup> Art. 85, co. 1, alla lett. b) abrogava l'articolo 2, comma 2, e l'articolo 3 della legge 19 gennaio 1955, n. 25; alla lett. d) abrogava l'articolo 21, comma 3 della legge 28 febbraio 1987, n. 56; alla lett. h) abrogava l'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442.

<sup>126</sup> FILADORO C., *Op. cit.*, p. 4 s., CIRANNA A., *I contratti di apprendistato e di inserimento*, in CARDARELLO C., CIRANNA A., MAZZAMAURO C., PATRIZI MONTORO A., *La legge Biagi e la nuova disciplina dei rapporti di lavoro*, Milano, 2004, p. 345.

<sup>127</sup> Superate dalla possibilità dell'assunzione diretta prevista dalla legge n. 56/1987.



Il mancato impegno mostrato dal legislatore, che aveva dettato sull'argomento solo norme di principio, disattendeva dunque, almeno parzialmente, le promesse e le dichiarazioni di intenti degli interventi precedenti<sup>128</sup>. Da ciò derivavano due ulteriori questioni: *in primis*, occorre infatti comprendere quali disposizioni della vecchia disciplina<sup>129</sup> rimanessero vigenti e, in secondo luogo, era necessario delineare la disciplina transitoria, nell'attesa di nuove definitive disposizioni.

In merito alla prima problematica, la circolare ministeriale n. 40 del 2004<sup>130</sup> precisava che *“la disciplina del contratto di apprendistato resta soggetta, in quanto compatibile, alle disposizioni previste dalla legge 19 gennaio 1955, n. 25 e successive modificazioni”* e proseguiva ritenendo vigenti le vecchie norme relative ai diritti e doveri del datore di lavoro<sup>131</sup>, la disciplina previdenziale e assistenziale<sup>132</sup> nonché quella in materia di recesso dal rapporto<sup>133</sup>. Secondo tale indicazione, in mancanza di un'esplicita abrogazione dovevano quindi ritenersi *“ultrattive”*<sup>134</sup> e dunque applicabili le vecchie norme. E' bene precisare che le disposizioni risultanti incompatibili non erano da ritenersi abrogate ma disapplicate e ciò in quanto ancora vigenti per il pubblico impiego, non coinvolto dalla riforma<sup>135</sup>.

Quanto invece alla questione della disciplina transitoria da applicare ai contratti di apprendistato conclusi in attesa della regolazione, cui rimandava il decreto, da parte delle singole regolamentazioni regionali e della contrattazione collettiva, è da sottolineare la scelta del legislatore di applicare la previgente disciplina. In effetti, il rinvio operato alla contrattazione collettiva aveva trovato nell'immediato parziale compimento per il solo apprendistato professionalizzante, sul quale si era concentrata maggior attenzione, anche per sopperire al venir meno nel settore privato dei contratti di formazione e lavoro. A ciò si era aggiunta l'ulteriore problematica del rimando alle

<sup>128</sup> Sul punto, Guarriello F., *Apprendistato*, in GHEZZI G., *Il lavoro tra progresso e mercificazione, commento critico al decreto legislativo n. 276/2003*, Roma, 2004, p. 272, dichiara: *“la legge delegata non esaurisce la delega che è stata conferita al governo dalla legge n. 30, poiché non definisce un assetto normativo definitivo della materia, ma realizza una riforma solo parziale dell'istituto”*.

<sup>129</sup> Intendendosi la legge n. 25/1955, l'art. 21, legge n. 56/1987 e l'art. 16, legge n. 196/1997.

<sup>130</sup> Si vedano altresì la risposta ad interpello n. 3/2008 e la circolare ministeriale n. 27/2008.

<sup>131</sup> Di cui agli artt. 11 e 12 della legge n. 25 del 1955.

<sup>132</sup> Di cui agli artt. 21 e 22 della legge n. 25 del 1955, ex art. 53, comma 4, d.lgs. n. 276/2003.

<sup>133</sup> Di cui all'art. 19 della legge n. 25 del 1955.

<sup>134</sup> PAPA D., *Il contratto di apprendistato: contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Milano, 2010, p. 72.

<sup>135</sup> Bellocchi P., *Apprendistato. Articoli 47-53*, MONTUSCHI L., LISO F., ICHINO P., PEDRAZZOLI M., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Il nuovo mercato del lavoro: commento al D. lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, Bologna, 2004, p. 699.

Regioni e alle Province cui era stata devoluta la sola competenza in materia di formazione, lasciando alla legge nazionale la regolamentazione della disciplina del rapporto di lavoro in apprendistato. Sul punto, interveniva dapprima, la circolare ministeriale n. 40/2004 sopra richiamata, consentendo alle Regioni di utilizzare anche proprie delibere o semplici convenzioni; successivamente, il c.d. “decreto competitività” (legge n. 80 del 2005), che legittimava il rinvio ai CCNL<sup>136</sup> in funzione sussidiaria, allo scopo di accelerare la regolazione dei profili formativi dell’apprendistato professionalizzante<sup>137</sup>.

### 2.3.2. La nozione di apprendistato e la tripartizione delle tipologie nella Riforma Biagi.

Volgendo l’attenzione più specificamente agli articoli della c.d. Riforma Biagi in materia di apprendistato, come anticipato, si distingueva un gruppo di norme (artt. 47, 51-53) deputate a regolare la disciplina generale, comune ai tre modelli di apprendistato, e singoli articoli contenenti la disciplina speciale di ciascuna tipologia.

A tal proposito, l’art. 47 individuava le tre forme di apprendistato senza tuttavia fornirne una definizione, né unica, né differenziata. Semmai, una maggiore diversificazione si poteva riscontrare in relazione alla funzione, o meglio alla peculiare finalità formativa di ciascuna delle tre forme di apprendistato<sup>138</sup>. L’aspetto formativo, infatti, costituiva insieme il tratto comune e caratterizzante del nuovo apprendistato, declinato nei suoi tre sottotipi.

La mancanza di una definizione dell’istituto nella normativa in analisi aveva quindi richiesto l’intervento interpretativo di dottrina e giurisprudenza, che avevano sul punto fatto ricorso alla definizione fornita dalla legge n. 25/1955, in accordo con le indicazioni dell’art. 2 della legge delega n. 30/2003 (che individuava l’apprendistato quale principale strumento formativo). A tal proposito, la giurisprudenza di legittimità riassumeva efficacemente l’essenza del contratto di apprendistato qualificando lo stesso come *“un rapporto di lavoro speciale in forza del quale l’imprenditore è obbligato ad*

<sup>136</sup> Contenuto nell’art. 13, co. 13bis che aveva introdotto il comma 5bis all’art. 49 del d.lgs. n. 276/2003, non senza suscitare problemi e contraddizioni legate in particolare al potere in materia delle Regioni e al suo esercizio. Sul punto di vedano altresì i connessi sviluppi giurisprudenziali e in particolare Corte cost. n. 50/2005 e Corte cost. n. 176/2010.

<sup>137</sup> Con l’introduzione del c.d. “canale parallelo”, di cui si rinvia oltre la trattazione. Ciranna A., *I contratti di apprendistato e di inserimento*, in CARDARELLO C., CIRANNA A., MAZZAMAURO C., PATRIZI MONTORO A., *Op. cit.*, p. 358 s.

<sup>138</sup> Guarriello F., *Apprendistato*, in GHEZZI G., *Op. cit.*, p. 282; FILADORO C., *Op. cit.*, p. 6.

*impartire nella sua impresa all'apprendista l'insegnamento necessario perché questi possa conseguire la capacità tecnica per diventare lavoratore qualificato. Affinché tale obiettivo possa essere raggiunto è necessario lo svolgimento effettivo sia delle prestazioni lavorative da parte del dipendente sia della corrispondente attività di insegnamento da parte del datore di lavoro, essendo consentito a quest'ultimo di modulare la prestazione dell'apprendista e l'addestramento pratico in relazione alle concrete esigenze dell'organizzazione aziendale”<sup>139</sup>.*

Tuttavia, rimaneva aperta la questione relativa alla natura dell'apprendistato. Pacifico si trattasse di un contratto di lavoro subordinato ma decisamente meno scontato - almeno in questo momento storico - che tale fattispecie contrattuale non rientrasse nell'alveo dei contratti a tempo determinato. Sul tema, l'ampio dibattito svoltosi in dottrina vedeva contrapporsi la tesi a sostegno della natura di rapporto a tempo indeterminato, basata fondamentalmente sulla disciplina prevista in materia di recesso<sup>140</sup>, all'indirizzo di segno opposto, rivelatosi poi minoritario, che identificava l'apprendistato come un contratto a termine, riconoscendone nella regola della forma scritta la ragione fondante<sup>141</sup>.

In proposito, il Ministero del lavoro faceva dunque definitivamente luce sul punto, ritenendo *“l'apprendistato quale contratto di lavoro a tempo indeterminato, dal quale il datore di lavoro può recedere solo per giusta causa o giustificato motivo, anche anteriormente alla scadenza del termine per il compimento dell'addestramento, senza incorrere negli obblighi risarcitori caratteristici del recesso ante tempus previsti per il*

<sup>139</sup> Cass. 1 agosto 2002, n. 11482.

<sup>140</sup> Bellocchi P., *Il contratto di apprendistato*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale: il lavoro privato e pubblico*, Milano, 2009, p. 335, Ciucciovino S., *Apprendistato: art. 47*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: commento al d. lgs. 10 settembre 2003 n. 276: riforma Biagi*, Padova, 2007, p. 701, GHEIDO M. R., *Apprendistato – contratto di apprendistato come contratto a tempo determinato o indeterminato*, in *Dir. prat. lav.*, 2010, n. 44.

<sup>141</sup> FILADORO C., *Apprendistato, contratto di inserimento, nuovi contratti di formazione: formazione e inserimento del lavoratore nel mercato*, Padova, 2005, p. 29. Altri sostengono tale tesi facendo leva sempre sulla disciplina in materia di recesso, ma con diverse argomentazioni; secondo VITIELLO E., *I nuovi rapporti di lavoro secondo la riforma Biagi*, Padova, 2004, p. 147, come nei contratti a tempo determinato, anche in questo caso il recesso senza giusta causa o giustificato motivo era consentito solo al termine del periodo convenuto (ex art. 2118 cod. civ.); viceversa, se irrogato in pendenza del rapporto, era legittimo solo ove opportunamente giustificato, RUSCIANO M., *Riflessioni sui contratti di apprendistato e di inserimento nel decreto legislativo 276 del 2003*, in *Dir. lav. merc.*, 2004, n. 2, p. 264, sottolinea, invece, che non si tratterebbe tecnicamente di un'ipotesi di recesso *ad nutum*, bensì di disdetta per scadenza del contratto.

*contratto a tempo determinato*” e ulteriormente precisando che il termine di durata si riferiva soltanto al periodo formativo<sup>142</sup>.

### 2.3.3. *La disciplina dell'apprendistato nella Riforma Biagi.*

Delineata la nozione di apprendistato, si ritiene necessario dare brevemente conto della disciplina dell'istituto contenuta nella c.d. legge Biagi.

La ragione di tale analisi risiede non solo nel fatto che, come si vedrà oltre, le norme del d.lgs. 276/2003 sono rimaste a lungo in vigore, ma anche nel fatto che tale disciplina rappresenta per molti dei suoi elementi il nucleo essenziale e il punto di riferimento di tutta la normativa intervenuta successivamente.

Ciò premesso, ai sensi del d.lgs. 276/2003, il contratto di apprendistato poteva essere stipulato da datori di lavoro, appartenenti a qualunque settore lavorativo<sup>143</sup> (purché nell'ambito del lavoro privato), e giovani lavoratori<sup>144</sup>.

Con particolare riferimento all'apprendistato professionalizzante, si evidenzia come la legge Biagi abbia ampliato l'ambito di applicazione soggettivo del contratto. Veniva infatti innalzato ai 29 anni (dai 24, previsti nella precedente disciplina)<sup>145</sup> il limite massimo d'età dei lavoratori, mentre l'età minima veniva fissata ai 18 anni<sup>146</sup>, salvo il possesso di una qualifica professionale (conseguita ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53), che consentisse di stipulare contratti di apprendistato professionalizzante già a partire dal diciassettesimo anno di età.

<sup>142</sup> Risposta a interpello n. 79/2009. Si precisa che il d.lgs. n. 368 del 2001 (sul contratto a tempo determinato), all'art. 10, escludeva espressamente il contratto di apprendistato dall'alveo dei contratti a termine e dall'applicazione della relativa disciplina.

<sup>143</sup> Salve le espresse deroghe riservate alle imprese artigiane. Questo costituisce uno degli aspetti innovativi della normativa del 2003.

<sup>144</sup> Nel rispetto dei limiti di età, dimensionali e di durata imposti dalla legge, senza necessità alcuna di preventiva autorizzazione. In proposito, si evidenzia che la preventiva autorizzazione del servizio ispettivo della Direzione Provinciale del Lavoro, obbligatoria nel sistema precedente, è stata abolita dall'art. 85, co. 1, lett. b) del d.lgs. n. 276/2003.

<sup>145</sup> 26 anni nelle aree svantaggiate. Peraltro, il limite di 29 anni era già previsto, dall'art. 2 della legge n. 56 del 1987, per le imprese artigiane.

<sup>146</sup> Il limite minimo d'età fissato a 18 anni presupponeva, infatti, l'assolvimento dell'obbligo formativo pubblicistico. In particolare, potevano accedere a tale modello contrattuale sia coloro che fossero in possesso di un titolo di studio idoneo (come il diploma di scuola media superiore o la laurea), sia coloro che avessero scelto di espletare l'obbligo citato mediante il contratto di apprendistato di cui all'art. 48 (apprendistato per l'espletamento del diritto - dovere di istruzione e di formazione). Ciò in linea, peraltro, anche con quanto già precedente previsto ex art. 17, legge n. 25/1955, art. 16, legge n. 196/1997 e circolare ministeriale 2 dicembre 1997 nonché confermato in sede giurisprudenziale (Cass. 2 luglio 1999, n. 6857).

Identificati i soggetti stipulanti, l'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003 delegava la fissazione della durata ai contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale<sup>147</sup> a seconda del tipo di qualificazione che l'apprendista intendeva conseguire e comunque nel limite di legge compreso fra un minimo di due anni e un massimo di sei anni<sup>148</sup>. È opportuno sul punto ricordare che il contratto di apprendistato è un contratto a tempo indeterminato<sup>149</sup>, sicché i termini minimo e massimo dovevano riferirsi al solo periodo formativo non al contratto<sup>150</sup>.

In proposito, per il computo della durata massima, l'art. 49 consentiva espressamente il cumulo dei periodi di apprendistato svolti nell'ambito del diritto-dovere di istruzione e formazione con quelli dell'apprendistato professionalizzante. Pur in assenza di esplicite disposizioni, un'autorevole dottrina<sup>151</sup> ha ritenuto che il cumulo potesse riguardare periodi di apprendistato professionalizzante, anche se svolti presso differenti datori di lavoro<sup>152</sup>, purché volti a conseguire qualificazioni professionali diverse, nel rispetto del menzionato limite massimo di durata<sup>153</sup>.

Il contratto di apprendistato doveva poi essere redatto in forma scritta e contenere l'indicazione della prestazione oggetto del contratto, della eventuale qualifica da acquisire al termine del rapporto di lavoro sulla base degli esiti della formazione aziendale o extra-aziendale e del piano formativo individuale, un documento in cui

<sup>147</sup> In proposito, si è posta la questione dell'efficacia soggettiva delle pattuizioni: nel caso in cui il datore di lavoro stipulante non risultasse iscritto alle associazioni firmatarie, poteva derogare alle previsioni collettive nel rispetto dei limiti imposti *ex lege*. Bellocchi P., *Il contratto di apprendistato*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), in *Op. cit.*, p. 330.

<sup>148</sup> Si noti il generale ampliamento dell'intervallo temporale consentito: la durata minima passava da 18 a 24 mesi, la massima da 4 a 6 anni. RUSCIANO M., *Riflessioni sui contratti di apprendistato e di inserimento nel decreto legislativo 276 del 2003*, in *Dir. lav. merc.*, 2004, n. 2, p. 267, sottolinea come tale allungamento debba ritenersi a vantaggio del datore di lavoro, che poteva beneficiare per più tempo degli incentivi normativi ed economici, in contrasto con i risvolti pratici, non propriamente favorevoli al lavoratore (*in extremis* un lavoratore trentacinquenne poteva trovarsi ad essere ancora un apprendista con la relativa retribuzione).

<sup>149</sup> Art. 1, co. 1, d.lgs. n. 167/2011.

<sup>150</sup> Ciucciovino S., *Apprendistato. Art. 49*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 725.

<sup>151</sup> Bellocchi P., *Apprendistato. Articoli 47-53*, in MONTUSCHI L., LISO F., ICHINO P., PEDRAZZOLI M., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Op. cit.*, p. 571.

<sup>152</sup> Il cumulo poteva riguardare anche periodi di apprendistato svolti presso il medesimo datore di lavoro, come previsto da alcune pattuizioni collettive quali Accordo chimici del 28 maggio 2004, Edili Confindustria del 31 maggio 2005 e Cemento Industria del 4 aprile 2006, sempre nei limiti di una oculata rimodulazione formativa.

<sup>153</sup> In senso contrario è da ritenersi ugualmente ammissibile la scelta del datore di lavoro di non avvalersi, in tali ipotesi, del cumulo; si precisa, infatti, che si trattava di una facoltà e non di un obbligo. PAPA D., *Il contratto di apprendistato: contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Milano, 2010, p. 115.

dovevano essere indicati, “*sulla base del bilancio di competenze del soggetto e degli obiettivi perseguiti mediante il contratto di apprendistato, il percorso di formazione formale e non formale dell’apprendista nonché la ripartizione di impegno tra formazione aziendale o extra-aziendale*”<sup>154</sup>.

Il progetto formativo, a norma dell’art. 52, veniva predisposto da un apposito organismo tecnico (di cui fanno parte il Ministero dell’istruzione, della università e della ricerca, le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni) in linea con i profili formativi individuati dalle Regioni e dalle Province Autonome (alle quali spettava, peraltro, definire il relativo modello unico nazionale) con il supporto tecnico del Repertorio delle Professioni. Ciò all’evidente scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali.

L’importanza del progetto formativo era legata al carattere di specialità dell’apprendistato in quanto, come visto, la formazione costituiva il contenuto dell’obbligazione del contratto di apprendistato e l’elemento che andava ad arricchire la causa dello stesso, differenziandolo dal rapporto di lavoro subordinato *tout court* (carattere peraltro mantenuto almeno in linea teorica lungo tutta la sua evoluzione normativa). Per questo motivo, il datore di lavoro aveva l’obbligo di consentire e anzi garantire che il piano formativo convenuto insieme al lavoratore fosse effettivamente operativo e che la formazione venisse concretamente svolta e, conseguentemente, si prevedeva che l’apprendista fosse guidato da un apposito tutor nel percorso formativo per l’acquisizione delle competenze di settore, trasversali e tecnico-specializzate. L’art. 49, comma 5, lett. e), prescriveva infatti la presenza di un tutore aziendale, con formazione e competenze adeguate<sup>155</sup>, per assicurare la qualità della stessa attività

<sup>154</sup> Circolare ministeriale n. 40/2004.

<sup>155</sup> Per poter assolvere al meglio le funzioni descritte, l’articolo in parola richiedeva che il tutor fosse in possesso di “competenze adeguate”, consistenti in un livello di inquadramento contrattuale pari o superiore a quello da conseguire alla fine del periodo di apprendistato, un’esperienza lavorativa di almeno tre anni nonché il consueto svolgimento di attività lavorative coerenti con quelle dell’apprendista. Sul punto, la risposta a interpello n. 49/2009 aveva precisato che “*in assenza di diverse indicazioni contenute nella disciplina del contratto di apprendistato professionalizzante dettata dalle Regioni, ai sensi del citato comma 5 dell’art. 49 del D.Lgs. n. 276/2003 ovvero dalle parti sociali ai sensi dei commi 5 e 5 bis dello stesso articolo, si ritiene che le indicazioni del D.M. 28 febbraio 2000 non possano essere disattese, in quanto necessarie a garantire che il tutor possa partecipare, nel senso anzidetto, al percorso formativo dell’apprendista e sia in possesso di quelle competenze che, pur nel nuovo assetto della formazione in apprendistato, risultano necessarie per poter rappresentare un punto di riferimento per lo stesso apprendista durante tutto il rapporto di lavoro*”. Il riferimento è in particolare all’art. 2, D.M. 28 febbraio 2000. Si sottolinea inoltre che le regolamentazioni regionali avevano talvolta individuato ulteriori

formativa<sup>156</sup>. Si precisa che il ruolo del tutor poteva essere ricoperto da un lavoratore qualificato scelto dall'azienda ma anche dal titolare dell'impresa stessa, da un socio o da un familiare coadiuvante per le sole imprese artigiane o per quelle con meno di quindici dipendenti. L'attività svolta da questa figura era quella di affiancare l'apprendista durante il periodo di apprendistato<sup>157</sup>, di trasmettere le competenze necessarie allo svolgimento della prestazione lavorativa e di favorire l'integrazione tra le iniziative formative esterne all'azienda e la formazione sul luogo di lavoro, collaborando con la struttura di formazione esterna, nell'ottica della massima valorizzazione del percorso di apprendimento in alternanza. Al termine della formazione, lo stesso era tenuto altresì ad esprimere le proprie valutazioni sulle competenze acquisite dall'apprendista ai fini dell'attestazione da parte del datore di lavoro<sup>158</sup>.

Quanto alla disciplina relativa più propriamente alla formazione, con particolare riferimento all'apprendistato professionalizzante, l'art. 49 indicava una serie di criteri e

---

requisiti che il tutor doveva soddisfare. In proposito, si veda in dottrina D'AGOSTINO S., *La formazione formale in impresa nella regolamentazione ad opera delle Regioni e delle Province autonome*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, n. 4, p. 988 s..

<sup>156</sup> Ciucciovino S., *Apprendistato. Art. 49*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 735, Bellocchi P., *Apprendistato. Articoli 47-53*, MONTUSCHI L., LISO F., ICHINO P., PEDRAZZOLI M., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Op. cit.*, p. 583, PAPA D., *Op. cit.*, p. 131, Bellocchi P., *Il contratto di apprendistato*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale: il lavoro privato e pubblico*, Milano, 2009, p. 340, Maiani B., *Parte I – L'apprendistato*, in PELLACANI G. (a cura di), *Commentario alla riforma del lavoro: Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2005, p. 312, D'AGOSTINO S., *La formazione formale in impresa nella regolamentazione ad opera delle Regioni e delle Province autonome*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, n. 4, p. 969, MURATORIO A. (a cura di), *La formazione nell'apprendistato professionalizzante tra legislazione, prassi ed interventi giurisprudenziali*, in *Lav. Giur.*, 2010, n. 11, p. 1131, REGGIANI GELMINI P., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi: le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, Milano, 2006, p. 438, FILADORO C., *Apprendistato, contratto di inserimento, nuovi contratti di formazione: formazione e inserimento del lavoratore nel mercato*, Padova, 2005, p. 45.

<sup>157</sup> La circolare ministeriale n. 40/2004 consente alle aziende che operano per l'erogazione "a distanza" di comunicazioni/informazioni ai clienti e/o al mercato attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e telematici in rete di condurre "le funzioni produttive sono virtualizzate e sono oggetto di concomitanti attività di controllo, monitoraggio, addestramento e formazione (...) secondo i sistemi e-learning anche attraverso tele- affiancamento e video-comunicazione da remoto", Maiani B., *Parte I – L'apprendistato*, in PELLACANI G. (a cura di), *Commentario alla riforma del lavoro: Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2005, p. 312.

<sup>158</sup> Art. 1, D.M. 28 febbraio 2000; MURATORIO A. (a cura di), *La formazione nell'apprendistato professionalizzante tra legislazione, prassi ed interventi giurisprudenziali*, in *Lav. Giur.*, 2010, n. 11, p. 1131. Si evidenzia che in tema di obblighi del tutor, la giurisprudenza ha ravvisato in capo a tale soggetto anche un obbligo di tutela e vigilanza sulle attività concretamente eseguite (cfr. Cass. Pen. 17 febbraio 2009, n. 15009).

principi direttivi entro i quali la contrattazione collettiva poteva prevedere una propria regolamentazione.

Innanzitutto, si prevedeva un monte ore di formazione formale<sup>159</sup>, interna o esterna all'azienda, di almeno centoventi ore per anno per l'acquisizione di competenze sia di base, sia di carattere trasversale<sup>160</sup>, che di tipo tecnico-professionale. Nella maggioranza dei casi, la formazione relativa allo sviluppo di queste ultime era destinata dalle Regioni alle aziende, ritenute più idonee a impartire gli insegnamenti più propriamente tecnici e pratici, mentre la formazione sulle conoscenze di base e "di settore" era generalmente affidate a strutture formative accreditate<sup>161</sup>. A differenza di quanto avveniva nel regime precedente la Riforma Biagi, l'obbligazione formativa gravava sul datore, non più sulla Regione. Spettava invece alle Regioni indicare gli strumenti per il riconoscimento, ai fini contrattuali, della qualifica professionale sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione (esterna e/o interna all'impresa) effettuato (lett. c)), percorso che doveva essere opportunamente registrato nel libretto formativo (lett. d)).

In seconda battuta, veniva disposto il rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale<sup>162</sup> da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni (lett. b)). In proposito, era la contrattazione collettiva ad essere deputata, indipendentemente dal tipo di formazione scelta, alla regolamentazione della durata nonché delle modalità di erogazione della formazione.

---

<sup>159</sup> Definita dalla circolare ministeriale n. 40/2004 come "una formazione effettuata attraverso strutture accreditate o all'interno dell'impresa secondo percorsi strutturati di formazione strutturati on the job e in affiancamento certificabili secondo le modalità che saranno definite dalle future normative regionali. L'obbligo di formazione per l'apprendista potrà essere adempiuto anche tramite lo strumento della formazione a distanza e strumenti di e-learning".

<sup>160</sup> A cui veniva destinato in media circa il 35% del volume di formazione, in linea col precedente regime risalente al 1998.

<sup>161</sup> D'AGOSTINO S., *La formazione formale in impresa nella regolamentazione ad opera delle Regioni e delle Province autonome*, in Dir. rel. ind., 2009, n. 4, p. 969.

<sup>162</sup> Sul punto, Bellocchi sottolinea l'importanza del riferimento al livello territoriale e aziendale, che meglio si accordavano alla programmazione dell'offerta formativa secondo le diverse esigenze aziendali. Bellocchi P., *Apprendistato. Articoli 47-53*, MONTUSCHI L., LISO F., ICHINO P., PEDRAZZOLI M., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Il nuovo mercato del lavoro: commento al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, Zanichelli, 2004, p. 583; si veda anche Ciucciovino S., *Apprendistato. Art. 49*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 735.



L'inadempimento del datore di lavoro rispetto ai doveri derivanti dall'obbligazione a contenuto formativo produceva l'attivazione di uno specifico sistema sanzionatorio, di cui si rinviava oltre la trattazione.

A tali doveri si associavano poi quelli propri di un normale rapporto di lavoro subordinato, che si applicavano ad entrambi i soggetti stipulanti.

L'esigenza di garantire l'efficienza ma prima di tutto l'effettività della formazione veniva espressa anche dalla disposizione del secondo comma dell'art. 47 del d.lgs. n. 276/2003, in tema di limiti dimensionali. Con riferimento al numero di apprendisti che potevano essere assunti, si prevedeva che tale numero “non potesse (ndr) superare il 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il datore di lavoro stesso”. Come già disponeva la legge n. 25/1955<sup>163</sup>, il rapporto tra apprendisti e lavoratori qualificati rimaneva 1:1. È evidente che il dipendente specializzato, incaricato di formare l'apprendista, poteva ottenere i migliori risultati allorché fosse incaricato di occuparsi materialmente di un solo giovane<sup>164</sup>. Tuttavia, non sono mancate in dottrina voci che hanno ritenuto tale motivazione superata. Secondo Papa, infatti, la *ratio* della norma andava invece ricercata nel semplice equilibrio, nell'organigramma aziendale, tra numero di apprendisti e maestranze qualificate<sup>165</sup>.

Un altro dubbio da risolvere era quello relativo alla nozione di datore di lavoro. Nonostante le differenti posizioni manifestate in dottrina<sup>166</sup>, il Ministero del lavoro risolveva la questione facendo riferimento alla “*realtà imprenditoriale*” e non alla singola unità produttiva. Conseguentemente, il rapporto doveva essere calcolato sul numero complessivo di apprendisti (rispetto ai dipendenti qualificati), anche se operanti in sedi diverse, purché appartenenti allo stesso gruppo di imprese legate da uno “*stretto collegamento, funzionale e produttivo*”<sup>167</sup>.

<sup>163</sup> Art. 2, co. 3, legge n. 25/1955 come modificato dalla legge n. 424/1968.

<sup>164</sup> Circolare ministeriale n. 40/2004: “*Durante il periodo di apprendistato dovrà essere garantita la presenza di un tutor con formazione e competenze adeguate, al fine di accompagnare l'apprendista lungo tutta la durata del piano formativo individuale.*”; in dottrina, FILADORO C., *Op. cit.*, p. 23, Ciucciiovino S., *Apprendistato: art. 47*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: commento al d. lgs. 10 settembre 2003 n. 276: riforma Biagi*, Padova, 2007, p. 701.

<sup>165</sup> Secondo Papa, ad ulteriore dimostrazione di tale assunto, si porrebbe anche la risposta all'interpello n. 9/2008 che riteneva non sussistere alcun obbligo di affiancamento continuativo all'apprendista da formare. Si veda il contributo dell'autore in PAPA D., *Op. cit.*, p. 74.

<sup>166</sup> Da una parte Ciucciiovino S., *Apprendistato: art. 47*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 701 calcola il limite dimensionale con riferimento alla singola unità produttiva mentre PAPA D., *Op. cit.*, p. 75 avvalsa la tesi “aperturista” espressa dal Ministero.

<sup>167</sup> Risposta a interpello del Ministero del lavoro n. 11/2010.

Tuttavia, lo stesso articolo 47 disponeva una deroga ai limiti dimensionali sopra menzionati laddove *“il datore di lavoro (...) non abbia alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o (...) comunque ne abbia in numero inferiore a tre”* e consentendo, in tali ipotesi, l’assunzione di apprendisti nel numero massimo di tre. Una condivisibile dottrina ha rilevato come tale previsione, che ricalca il disposto dell’art. 21, legge n. 56 del 1987,<sup>168</sup> sia stata inserita a fini occupazionali, per garantire l’utilizzo dell’apprendistato anche a piccole e medie imprese con capacità formativa interna più limitata<sup>169</sup>.

Un’ulteriore eccezione veniva riservata alle imprese artigiane (per le quali trovavano applicazione le disposizioni di cui all’art. 4, legge n. 443/1985)<sup>170</sup> che, come in altre occasioni, fruivano di un regime speciale. In particolare, gli imprenditori del settore artigiano potevano assumere con contratto di apprendistato un numero di lavoratori superiore a quello prescritto dalla legge per le diverse tipologie di impresa artigiana, sfalsando il rapporto normalmente previsto (in questo modo il numero di apprendisti assunti superava quello dei dipendenti specializzati)<sup>171</sup>.

Infine, si richiamano le disposizioni relative al recesso dal contratto di apprendistato professionalizzante, contenute nell’art. 49, co. 4 del d.lgs. n. 276/2003, a norma del quale era prevista la possibilità per il datore di lavoro di recedere dal rapporto lavorativo al termine del periodo di apprendistato ai sensi di quanto disposto dall’articolo 2118 del codice civile (lett.c)) e il divieto per lo stesso di esercitare il proprio diritto di recesso in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo (lett. e)).

Esaminati gli elementi legati all’aspetto formativo, è bene ora considerare i profili economici del contratto e in particolare quelli attinenti al regime di incentivazione previsto dal legislatore per l’apprendistato.

Per quanto concerne la retribuzione, fermo il divieto del cottimo<sup>172</sup> nonché l’obbligo, gravante sul datore di lavoro, di retribuire le ore di formazione, l’art. 53 del d.lgs. n.

<sup>168</sup> Art. 21, co.1, legge n. 56 del 1987: *“L’imprenditore che non ha alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o ne ha meno di tre, può assumere apprendisti in numero non superiore a tre”*.

<sup>169</sup> Ciucciovino S., *Apprendistato: Art. 47*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 701.

<sup>170</sup> Art. 47, co. 2, d.lgs. n. 276/2003: *“La presente norma non si applica alle imprese artigiane per le quali trovano applicazione le disposizioni di cui all’articolo 4 della legge 8 agosto 1985, n. 443”*.

<sup>171</sup> Loy G., *I nuovi apprendistati*, in MAGNANI M., VARESI P. A., *Op. cit.*, 2005, p. 495.

<sup>172</sup> Artt. 48, co. 3, lett b) e art. 49, co. 4, lett. b), d.lgs. n. 276/2003.

276/2003 prevedeva che *“durante il rapporto di apprendistato, la categoria di inquadramento del lavoratore non potrà essere inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto”*. La norma richiamava in modo evidente la disciplina in materia stabilita per i contratti di formazione e lavoro. L'introduzione del sistema del sottoinquadramento andava quindi a sostituire il precedente meccanismo del sottosalario percentualizzato<sup>173</sup>. Secondo tale regime, l'apprendista, inquadrato nel livello corrispondente alla qualifica da conseguire, riceveva una retribuzione percentualizzata, in progressiva elevazione con il maturare dell'anzianità secondo le disposizioni dei contratti collettivi<sup>174</sup>. Si faceva evidentemente riferimento al principio della gradualità della retribuzione, enunciato dall'art. 13 della legge n. 25/1955<sup>175</sup>, che peraltro risultava allo stato vigente. Si era posto dunque sin dall'entrata in vigore della riforma Biagi il problema della compatibilità tra le due norme<sup>176</sup>.

La circolare ministeriale n. 40/2004 ha fornito un primo intervento interpretativo, ribadendo il disposto dell'art. 53<sup>177</sup> e non ravvisando incompatibilità fra detta disposizione e quella propria del “vecchio” apprendistato, impostazione confermata e chiarita anche dalla successiva circolare n. 30/2005, secondo le quali tra le due previsioni legislative vi sarebbe un rapporto di alternatività e non di cumulatività,

<sup>173</sup> Secondo MASSI E., *Apprendistato professionalizzante: chiarimenti ministeriali*, in Dir. prat. lav., 2008, n. 48, questo sistema consisteva nella *“determinazione della retribuzione dell'apprendista in misura percentuale che sale gradualmente ed è correlata all'anzianità di servizio: la percentuale è fissata sulla base della retribuzione del lavoratore “livellato” dal contratto collettivo”*.

<sup>174</sup> TIRABOSCHI P., *Il nuovo apprendistato: primi chiarimenti ministeriali*, in Guida al lav., 2004, n. 43, PAPA D., *Il contratto di apprendistato: contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Milano, 2010, p. 81.

<sup>175</sup> Art. 13, legge n. 25/1955: *“La retribuzione di cui all'art. 11, lettera c), dovrà essere graduale anche in rapporto all'anzianità di servizio. L'erogazione di premi agli apprendisti più meritevoli non deve in alcun modo essere commisurata alla entità della produzione conseguita dall'apprendista”*.

<sup>176</sup> Anche per il fatto che l'art. 13 legge n. 25/1955 non poteva ritenersi abrogato né espressamente dall'art. 85, d.lgs. n. 276/2003 né implicitamente in quanto non palesemente incompatibile, come evidenzia GHERA F., *Il trattamento retributivo dell'apprendista dopo la riforma del 2003*, in Dir. rel. ind., 2009, p. 165.

<sup>177</sup> Circolare ministeriale n. 40/2004, punto 4.4: *“Il trattamento normativo e retributivo dell'apprendista è in ogni caso regolato dall'articolo 53, comma 1 del decreto legislativo n. 276 del 2003. La retribuzione dell'apprendista è stabilita sulla base della categoria di inquadramento dello stesso che non potrà, secondo quanto stabilito dalla norma, essere inferiore per più di due livelli all'inquadramento previsto per i lavoratori assunti in azienda ed impiegati per le stesse qualifiche cui è finalizzato il contratto, secondo le indicazioni del contratto collettivo nazionale”*.

secondo il principio del *favor praestatoris*<sup>178</sup>. Nel 2008 la circolare ministeriale n. 27 interveniva nuovamente sul tema propendendo invece per la soluzione cumulativa dei due sistemi<sup>179</sup>.

La contrattazione collettiva aveva poi preferito (e previsto) il sottoinquadramento, pari al massimo a due livelli, quale parametro (sia come “tetto” che come “soglia”<sup>180</sup>) rispetto al quale applicare poi il principio della gradualità. Si voleva in tal modo evitare una determinazione della retribuzione “al ribasso”, con una progressione percentuale riferita ai livelli più bassi della declaratoria contrattuale. È importante precisare che l’armonizzazione dei due sistemi delineati è stata consentita dal legislatore, non imposta, e ciò in virtù del rispetto e della libertà riconosciuta all’autonomia collettiva nel disciplinare anche questo aspetto dell’istituto e, in particolare, nel determinare il *quantum* retributivo da riconoscere<sup>181</sup>.

La previsione di una retribuzione comunque inferiore destinata all’apprendista aveva generato dubbi di costituzionalità dell’art. 53 del d.lgs. n. 276/2003 in relazione agli artt. 36 e 3 della Costituzione. In proposito, la dottrina aveva ritenuto il nuovo sistema retributivo conforme alle previsioni costituzionali sia sotto il profilo della proporzionalità, in virtù della minor produttività dell’apprendista e del fatto che lo stesso non solo viene retribuito, ma anche formato<sup>182</sup>, sia con riferimento al parametro

<sup>178</sup> D’accordo con tale impostazione, MASSI E., *L’apprendistato dopo i chiarimenti ministeriali*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 44.

<sup>179</sup> MASSI E., *Apprendistato professionalizzante: chiarimenti ministeriali*, in Dir. prat. lav., 2008, n. 48, PAPA D., *Op. cit.*, p. 83., RAUSEI P., *Apprendistato, inserimento e tirocinio*, in Dir. prat. lav., 2009, n. 34, GHEIDO M. R., CASOTTI A., *Apprendistato: nuove modalità retributive*, in Dir. prat. lav., 2010, n. 4, RAUSEI P., *Apprendistato: istruzioni per contrattare*, in Dir. prat. lav., 2012, n. 2.

<sup>180</sup> Circolare ministeriale n. 27 del 2008: “Tale livello potrà essere utilizzato sia come “tetto” o livello finale sia come “soglia” o livello iniziale della progressione percentuale. Si può dunque concludere che l’apprendista potrà ricevere nel corso del rapporto una retribuzione inferiore in percentuale rispetto al livello di sottoinquadramento, alla condizione che tale livello sia garantito almeno quale punto di arrivo della progressione retributiva”.

<sup>181</sup> Mezzacapo D., *Art. 53 – incentivi economici e normativi e disposizioni previdenziali. I*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: commento al d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276: riforma Biagi*, Padova, 2007, p. 750, PAPA D., *Op. cit.*, p. 83, Bellocchi P., *Apprendistato. Articoli 47-53*, in MONTUSCHI L., LISO F., ICHINO P., PEDRAZZOLI M., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Il nuovo mercato del lavoro: commento al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, 2004, p. 595.

<sup>182</sup> D’Onghia M., *I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto d’inserimento*, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti: dopo il decreto legislativo 276/2003*, Bari, 2004, p. 287, Garofalo D., *L’apprendistato*, in VALLEBONA A. (a cura di), *I contratti di lavoro*, Torino, 2009, p. 1545 s..

della sufficienza, dal momento che la casistica mostrava per la maggioranza soggetti giovani, se non minori, comunque a carico di altri soggetti<sup>183</sup>.

Quanto al sistema di incentivazione normativa ed economica attribuito all'apprendistato, esso ha costituito (e costituisce) un tratto fondamentale e caratterizzante dei contratti con finalità formative, tradizionalmente voluto dal legislatore per favorirne la diffusione e l'utilizzo. Sin dalla prima regolamentazione dell'istituto, infatti, si è inteso dare ampio spazio alla disciplina incentivante per rendere più appetibile per i datori di lavoro il contratto di apprendistato rispetto alle altre fattispecie ugualmente volte a introdurre i giovani nel mercato del lavoro. La tendenza veniva confermata anche dagli intenti della legge delega n. 30/2003 che si proponeva, tra l'altro, di semplificare i meccanismi di attribuzione degli incentivi economici secondo criteri di automaticità<sup>184</sup>. Ciò nonostante, l'art. 53 del d.lgs. n. 276/2003 disattendeva tali aspettative e riproponeva le disposizioni sul tema contenute nell'art. 21 della legge n. 56 del 1987<sup>185</sup>. Al secondo comma dell'art. 53, si prevedeva infatti che *“fatte salve specifiche previsioni di legge o di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di apprendistato sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti”*. Il beneficio normativo, di carattere esonerativo, veniva dunque ribadito, seppur con il rilevante limite di specifiche previsioni legislative o contrattuali<sup>186</sup>. L'apertura all'autonomia collettiva si inquadra nella generale maggiore importanza alla stessa attribuita nella revisione delle fattispecie contrattuali a scopo formativo, operata dalla Riforma Biagi, mentre la deroga conferita alle disposizioni legali si riteneva presumibilmente dovuta, come suggerisce Bellocchi, allo scongiurare effetti distorti del combinato tra dette norme e l'estensione della durata del rapporto (sino a sei anni per l'apprendistato professionalizzante)<sup>187</sup> stabilita della normativa del 2003<sup>188</sup>.

<sup>183</sup> Garofalo D., *L'apprendistato*, in VALLEBONA A. (a cura di), *I contratti di lavoro*, Torino, 2009, p. 1546.

<sup>184</sup> Art. 2, co. 1, lett. f), legge n. 30/2003; FILADORO C., *Apprendistato, contratto di inserimento, nuovi contratti di formazione: formazione e inserimento del lavoratore nel mercato*, Padova, 2005, p. 51.

<sup>185</sup> Art. 21, co. 7, legge n. 56 del 1987: *“I lavoratori assunti con contratto di apprendistato sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi di lavoro per l'applicazione di particolari normative ed istituti, fermo restando per il settore artigiano quando disposto dall'art. 4 della legge 8 agosto 1985, n. 443”*.

<sup>186</sup> Mezzacapo D., *Art. 53 – incentivi economici e normativi e disposizioni previdenziali. I*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 751.

<sup>187</sup> Si pensi al caso di un apprendista assunto e mantenuto come tale in servizio per sei anni: non solo otteneva una retribuzione inferiore durante questo periodo, ma non poteva neppure usufruire di alcune fra

Per quanto concerne gli incentivi economici<sup>189</sup>, l'art. 53 confermava il regime allo stato vigente, subordinando tuttavia l'attribuzione di tali benefici all'effettiva verifica<sup>190</sup> dello svolgimento della formazione, secondo le modalità definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni<sup>191</sup>. Pertanto, nell'attesa di un intervento di riforma *ad hoc* sul tema, rimaneva in vigore l'art. 16, co. 2 della legge n. 196/1997<sup>192</sup>, che subordinava la concessione degli incentivi allo svolgimento della formazione esterna. Tuttavia, come si ricorderà, quanto alla formazione, con il d.lgs. n. 276/2003 il legislatore aveva operato un'inversione di rotta, privilegiando l'attività formativa endoaziendale a quella esterna.

Stante tale dovuta precisazione, gli incentivi economici previsti dalla normativa in analisi e, più in generale da sempre caratterizzanti l'apprendistato, erano principalmente di due tipi: retributivo e contributivo.

Con riferimento al livello retributivo, si rimanda a quanto già sopra esposto in tema di trattamento retributivo destinato all'apprendista.

Quanto invece alla seconda modalità in cui si esprime l'incentivazione economica, ossia le agevolazioni contributive, stante il dettato sopra menzionato dell'art. 53, d.lgs. n.

le tutele tipicamente riservate al lavoratore subordinato, fra tutte quelle sul licenziamento di cui alle legge n. 604 del 1966 e successive modificazioni.

<sup>188</sup> Bellocchi P., *Apprendistato. Articoli 47-53*, in MONTUSCHI L., LISO F., ICHINO P., PEDRAZZOLI M., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Op. cit.*, p. 595.

<sup>189</sup> Secondo la definizione riportata da D'Onghia, l'espressione "incentivi economici" va intesa in senso omnicomprendivo e consiste sia negli interventi che consentono un abbattimento del costo del lavoro (in modo diretto ed indiretto) sia nelle agevolazioni che incidono sul reddito d'impresa - D'Onghia M., *I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto d'inserimento*, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti: dopo il decreto legislativo 276/2003*, Bari, 2004, p. 285.

<sup>190</sup> Alcuni autori hanno concluso che l'erogazione è subordinata più che all'assunzione, alla verifica positiva, Bellocchi P., *Apprendistato. Articoli 47-53*, in MONTUSCHI L., LISO F., ICHINO P., PEDRAZZOLI M., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Op. cit.*, p. 596, Mezzacapo D., *Art. 53 – incentivi economici e normativi e disposizioni previdenziali. I*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 752.

<sup>191</sup> Art. 53, co. 3, d.lgs. n. 276/2003.

<sup>192</sup> Art. 16, co. 2, legge n. 196/1997: "Ai contratti di apprendistato conclusi a decorrere da un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le relative agevolazioni contributive trovano applicazione alla condizione che gli apprendisti partecipino alle iniziative di formazione esterna all'azienda previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, su proposta del comitato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 novembre 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 290 dell'11 dicembre 1996, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, le associazioni di categoria dei datori di lavoro e le regioni, sono definiti, entro trenta giorni dalla decisione del comitato, i contenuti formativi delle predette iniziative di formazione che, nel primo anno, dovranno 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, nonché l'impegno formativo per l'apprendista, normalmente pari ad almeno 120 ore medie annue, prevedendo un impegno ridotto per i soggetti in possesso di titolo di studio post-obbligo o di attestato di qualifica professionale idonei rispetto all'attività da svolgere. Il predetto decreto definisce altresì i termini e le modalità per la certificazione dell'attività formativa svolta".

276/2003, un primo intervento regolatore era contenuto nella legge n. 296/2006, che rideterminava la contribuzione a carico dei datori di lavoro che avessero alle proprie dipendenze apprendisti, a seconda delle dimensioni dell'organico aziendale, aumentandola rispetto al regime precedente<sup>193</sup>. Le imprese con un numero di dipendenti pari o inferiore a nove dovevano quindi versare un'aliquota contributiva, differenziata in base alla durata dell'apprendistato, rispettivamente pari: all'1,5% della retribuzione imponibile per i periodi contributivi maturati nel primo anno di apprendistato, al 3% per quelli maturati nel secondo anno e al 10% con riferimento ai successivi anni di contratto. Viceversa, per i datori di lavoro che avessero in organico più di nove lavoratori, la stessa aliquota era fissata al 10% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali<sup>194</sup>.

Sul punto, si richiamano le circolari Inps n. 22 e n. 30 del 2007, con le quali l'Ente previdenziale aveva fornito importanti indicazioni su come effettuare il calcolo dei lavoratori per l'applicazione del regime contributivo appena descritto. Al fine del computo in parola, dovevano essere compresi nella base di calcolo tutti i dipendenti, regolarmente assunti<sup>195</sup>, ad esclusione degli apprendisti, degli assunti con contratto di formazione e lavoro, degli assunti con contratto di inserimento o reinserimento<sup>196</sup>, dei lavoratori somministrati (riferiti all'organico dell'utilizzatore) e dei lavoratori provenienti da programmi di lavoro socialmente utile o di pubblica utilità<sup>197</sup>. All'aliquota contributiva sopra indicata e posta a carico del datore di lavoro che avesse assunto apprendisti, andava aggiunta l'aliquota contributiva, innalzata al 5,84% dell'imponibile retributivo<sup>198</sup>, che l'apprendista doveva versare sempre per il tramite del

<sup>193</sup> Che prevedeva una contribuzione molto bassa, praticamente nulla.

<sup>194</sup> MATARAZZO G., *Agevolazioni contributive dell'apprendistato* (Nota a Cass. sez. lav. 22 giugno 2010, n. 15055), in *Lav. e prev. oggi*, 2011, n. 2, p. 212, MASSI E., *Apprendistato e nuova contribuzione*, in *Dir. prat. lav.*, 2007, n. 8, SICA A., *La previdenza nell'apprendistato*, in *Dir. prat. lav.*, 2008, n. 45, Piccininno S., *Art. 53 – incentivi economici e normativi e disposizioni previdenziali. II*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 754, RAUSEI P., *Apprendistato: istruzioni per contrattare*, in *Dir. prat. lav.*, 2012, n. 2.

<sup>195</sup> "Compresi quelli che hanno una tipologia contrattuale particolare, come i dirigenti ed i lavoratori a domicilio e che, in caso di sostituzione di un lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto perché, ad esempio, in gravidanza o in malattia, il calcolo va fatto comprensivo dell'assente, a meno che lo stesso non sia stato sostituito (in questo caso, va sempre contata una sola "testa")", MASSI E., *Apprendistato e nuova contribuzione*, in *Dir. prat. lav.*, 2007, n. 8.

<sup>196</sup> Art. 59, co. 2, d.lgs. n. 276/2003.

<sup>197</sup> Assunti a tempo pieno e indeterminato, o a tempo parziale per almeno 30 ore settimanali, o trasformati da tempo determinato a tempo indeterminato, da datori di lavoro privati.

<sup>198</sup> Fissata al 5,54% nel regime precedente.

datore di lavoro; su quest'ultimo gravava infatti, in modo esclusivo, l'onere di effettuare il versamento in formula unica<sup>199</sup> all'Ente previdenziale.

Lo stesso art. 53 del d.lgs. n. 276/2003, al terzo comma, coniugava dunque i due aspetti maggiormente rilevanti dell'apprendistato, quale contratto formativo e strumento privilegiato di ingresso nel mercato del lavoro: la formazione e l'incentivazione economica. Se la formazione costituiva l'elemento essenziale e fondante la fattispecie dell'apprendistato, è naturale l'intenzione del legislatore di sanzionare l'eventuale mancato rispetto dei relativi obblighi formativi proprio con una misura di tipo pecuniario vertente sui benefici contributivi.

Il terzo comma dell'art. 53 in esame, infatti, così recitava: *“In caso di inadempimento nella erogazione della formazione di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro e che sia tale da impedire la realizzazione delle finalità di cui agli articoli 48, comma 2, 49, comma 1, e 50, comma 1, il datore di lavoro è tenuto a versare la quota dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento”*.

Come emerge dal dettato normativo, in luogo alla ben più stringente perdita degli incentivi normativi ed economici prevista dalla legge n. 196/1997, l'art. 53, comma terzo, disponeva la sola sanzione pecuniaria, pari alla *“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 per cento”*<sup>200</sup>. Secondo l'opinione maggiormente condivisa in dottrina, in linea con la natura sanzionatoria del disposto, il calcolo doveva essere effettuato sulla differenza fra la contribuzione piena (*i.e.* il totale dei contributi da versare) e quella già versata, aumentando poi il risultato del 100%<sup>201</sup>.

La sanzione precisata operava nel caso in cui il datore di lavoro non erogasse la formazione, ma solo entro determinati limiti: la norma disponeva infatti l'applicazione

---

<sup>199</sup> Circolare Inps n. 22/2007 e n. 30/2007; MATARAZZO G., *Agevolazioni contributive dell'apprendistato (Nota a Cass. sez. lav. 22 giugno 2010, n. 15055)*, in *Lav. e prev. oggi*, 2011, n. 2, p. 212, MASSI E., *Apprendistato e nuova contribuzione*, in *Dir. prat. lav.*, 2007, n. 8.

<sup>200</sup> Il datore di lavoro inadempiente perdeva il beneficio contributivo ma non quello fiscale che consisteva nella deducibilità dall'imponibile ai fini IRAP del costo sostenuto per gli apprendisti. Come ben evidenzia RAUSEI P. in *Apprendistato: un volano per l'occupazione giovanile*, in *Dir. prat. lav.*, 2011, n. 42, si tratta di una sanzione previdenziale di tipo speciale.

<sup>201</sup> Interpretazione preferita a quella letterale che considerava quale somma da maggiorare l'equivalente dei contributi versati. Loy G., *I nuovi apprendistati*, in MAGNANI M., VARESI P. A., *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005, p. 507, D'Onghia M., *I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto d'inserimento*, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti: dopo il decreto legislativo 276/2003*, Bari, 2004, p. 283 s..



della sanzione solo “*in caso di inadempimento nella erogazione della formazione di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro e che sia tale da impedire la realizzazione delle finalità di cui agli articoli 48, comma 2, 49, comma 1, e 50, comma 1*”. Sicché, per applicare la sanzione citata non bastava un generico inadempimento, ma dovevano verificarsi congiuntamente due precise condizioni: (i) l’inadempimento doveva essere addebitabile esclusivamente al datore di lavoro e (ii) doveva risultare tale da impedire il conseguimento della qualificazione professionale e dell’acquisizione delle relative competenze di base, trasversali e tecnico-professionali.

Tuttavia, la verifica della sussistenza di tali condizioni non risultava sempre agevole. Quanto all’esclusiva imputabilità, se questa era facilmente ravvisabile nell’ipotesi della formazione interna, non poteva dirsi lo stesso in caso contrario: laddove il datore di lavoro ricorreva a strutture esterne per adempiere il proprio obbligo formativo, risultava infatti più complesso addebitare la responsabilità in capo a quest’ultimo, che poteva ritenersi liberato solo laddove avesse dimostrato che la mancata formazione fosse attribuibile a ritardi o omissioni delle strutture esterne incaricate. A ben guardare, anche il caso della formazione aziendale poteva presentare delle difficoltà: si pensi al caso del ricorso da parte dell’impresa a strutture e persone interne per lo svolgimento della formazione<sup>202</sup>.

Come visto, la seconda condizione qualificava invece il tipo di inadempimento rilevante per l’applicazione della misura sanzionatoria. In particolare, come chiarito dalla circolare ministeriale n. 40/2004, l’inadempimento formativo imputabile al datore di lavoro poteva “*configurarsi in presenza di uno dei suddetti elementi: quantità di formazione, anche periodica, inferiore a quella stabilita nel piano formativo o dalla regolamentazione regionale; mancanza di un tutor aziendale avente competenze adeguate o di ogni altro elemento che provi una grave inadempienza del datore di lavoro nell’obbligo formativo*”. Al verificarsi di uno di tali elencati elementi pertanto, al datore di lavoro sarebbe rimasta “*preclusa la possibilità di continuare il rapporto di apprendistato con lo stesso soggetto e per l’acquisizione della medesima qualifica o*

---

<sup>202</sup> MURATORIO A. (a cura di), *La formazione nell’apprendistato professionalizzante tra legislazione, prassi ed interventi giurisprudenziali*, in *Lav. Giur.*, 2010, n. 11, p. 1131, PAPA D., *Il contratto di apprendistato: contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Milano, 2010, p. 152 s., MONDELLI M., *Apprendistato: inadempimento agli obblighi formativi*, in *Dir. prat. lav.*, 2007, n. 12.

*qualificazione professionale*”, con l’ulteriore conseguenza che l’apprendista sarebbe rimasto in servizio ma non più come tale, bensì quale lavoratore subordinato.

La mancanza o in ogni caso i vizi relativi alla formazione determinavano infatti il venir meno di quel carattere di specialità proprio dell’apprendistato e con esso della tipica causa mista di tale contratto, con la conseguente conversione del rapporto di lavoro in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ordinario.

La giurisprudenza si era poi allineata all’interpretazione ministeriale, ritenendo che, a fronte di un grave inadempimento<sup>203</sup> dell’obbligo formativo, fosse necessario ricostruire “*gli elementi di fatto (...), prescindendo dal nomen juris adottato dalle parti nel contratto da essi stipulato*”, onde accertare “*l’esistenza in concreto di un rapporto di apprendistato ovvero un rapporto di lavoro subordinato ordinario*”<sup>204</sup>.

La dottrina aveva invece mostrato sul punto posizioni contrastanti. Buona parte degli autori, a fronte di un notevole inadempimento del datore di lavoro<sup>205</sup>, ammettevano la sanzione della conversione, pur in assenza di espresse disposizioni legislative, avallando la tesi giurisprudenziale richiamata<sup>206</sup>. Altri, viceversa, non ravvisavano la possibilità di una riqualificazione del contratto di apprendistato poiché una tale operazione risultava concepibile solo nell’ambito “*delle situazioni in cui si pone un’alternativa tra subordinazione e autonomia*”<sup>207</sup>.

---

<sup>203</sup> Secondo Cass. 18 agosto 2003, n. 12090, Cass. 8 agosto 1996, n. 7265, il grave inadempimento si configurava allorché la divergenza tra piano formativo individuale e formazione effettiva erogata sia di apprezzabile entità. Maiani B., *Parte I – L’apprendistato*, in PELLACANI G. (a cura di), *Commentario alla riforma del lavoro: Decreto legislativo 10 settembre 2003*, n. 276, Milano, 2005, p. 317; per un caso di segno opposto si veda MONDELLI M., *Le conseguenze dell’inadempimento dell’obbligo formativo nel contratto di apprendistato (Nota a Trib. Monza 7 febbraio 2008)*, in Dir. rel. ind., 2009, n. 4, p. 1026.

<sup>204</sup> Cass. 11 maggio 2002, n. 6987; si vedano anche Cass. 14 marzo 2001, n. 3969, Cass. 28 gennaio 1995, n. 1052, Cass. 24 ottobre 1986, n. 6236, Cass. 16 dicembre 1983, n. 7445. Come ha più volte precisato la stessa Corte, l’onere della prova gravava sul datore di lavoro.

<sup>205</sup> Vallebona A., citato da MONDELLI M., *Le conseguenze dell’inadempimento dell’obbligo formativo nel contratto di apprendistato (Nota a Trib. Monza 7 febbraio 2008)*, in Dir. rel. ind., 2009, n. 4, p. 1027, precisa che l’inadempimento “*non rileva di per sé come fonte di quell’effetto (la conversione), ma come elemento di fatto concorrente con altri nell’accertamento della concreta volontà delle parti*”.

<sup>206</sup> Loy G., *I nuovi apprendistati*, in MAGNANI M., VARESI P. A., *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005, p. 508, D’Onghia M., *I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto d’inserimento*, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti: dopo il decreto legislativo 276/2003*, Bari, 2004, p. 284, MURATORIO A. (a cura di), *La formazione nell’apprendistato professionalizzante tra legislazione, prassi ed interventi giurisprudenziali*, in Lav. Giur., 2010, n. 11, p. 1132, Garofalo D., *Apprendistato*, in GRAGNOLI E., A. PERULLI, *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali: commentario al Decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, Padova, 2004, p. 634.

<sup>207</sup> Bellocchi P., *Apprendistato. Articoli 47-53*, in MONTUSCHI L., LISO F., ICHINO P., PEDRAZZOLI M., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Op. cit.*, p. 599.

Da ultimo, si dà conto per completezza della disciplina degli aspetti previdenziali, rimessa dall'art. 53, ultimo comma<sup>208</sup>, alle disposizioni in materia previste dalla legge n. 25 del 1955 e successive modificazioni e integrazioni. In particolare, l'apprendista usufruiva delle tutele assicurativo-previdenziali contro infortuni sul lavoro e malattie professionali, invalidità, vecchiaia e superstiti, malattia<sup>209</sup>, maternità, assegni familiari<sup>210</sup>. Ai sensi della norma in esame, i benefici contributivi e previdenziali descritti erano mantenuti per un anno dopo la trasformazione del rapporto di apprendistato in rapporto a tempo indeterminato<sup>211</sup>. A tal proposito, per la fruizione di tali benefici, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali aveva precisato come non fosse richiesta la conclusione del periodo di apprendistato<sup>212</sup>, quanto piuttosto lo svolgimento effettivo dell'attività formativa prima della trasformazione del contratto di apprendistato in ordinario contratto di lavoro<sup>213</sup>.

#### **2.4. Una nuova riforma: il T.U. sull'apprendistato e la Riforma Fornero.**

Si è più volte ricordato come la riforma operata dal d.lgs. n. 276/2003 abbia segnato una svolta nello sviluppo della disciplina dell'apprendistato, introducendo molteplici elementi innovativi, nell'ottica dei principi direttivi della legge delega n. 30/2003 e sulla base delle indicazioni già contenute nel Patto del lavoro del 1996. Tuttavia, l'impianto

<sup>208</sup> Art. 53, co. 4, d.lgs. n. 276/2003: *“Resta ferma la disciplina previdenziale e assistenziale prevista dalla legge 19 gennaio 1955, n. 25, e successive modificazioni e integrazioni”*.

<sup>209</sup> Sempre in conseguenza dell'entrata in vigore della legge n. 296/2006, dal 2007 (1° gennaio) ad ogni apprendista venivano applicate le disposizioni generali stabilite per i lavoratori subordinati in materia di indennità giornaliera di malattia, la cui debenza decorreva dal terzo giorno di malattia sino a un massimo di 189 giorni. L'indennità dovuta veniva misurata in percentuale sulla retribuzione, divisa per 26 o per 30 a seconda della qualifica da conseguire. PAPA D., *Op. cit.*, p. 98, SICA A., *La previdenza nell'apprendistato*, in *Dir. prat. lav.*, 2008, n. 45.

<sup>210</sup> Sono invece escluse in relazione a cassa integrazione guadagni, disoccupazione e fondo di garanzia per il TFR; PAPA D., *Il contratto di apprendistato: contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Milano, 2010, MATARAZZO G., *Agevolazioni contributive dell'apprendistato (Nota a Cass. sez. lav. 22 giugno 2010, n.15055)* in *Lav. e prev. oggi*, 2011, n. 2, p. 212.

<sup>211</sup> Art. 21, co.6, legge n. 56/1987: *“I benefici contributivi previsti dalla legge 19 gennaio 1955, n. 25, e successive modificazioni ed integrazioni, in materia di previdenza ed assistenza sociale, sono mantenuti per un anno dopo la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato”*.

<sup>212</sup> Risposta a interpello n. 3883 del 2006.

<sup>213</sup> Circolare ministeriale n. 27/2008. Sul punto la Suprema Corte, nella sentenza 22 giugno 2010, n. 15055, ha precisato: *“L'art. 21, comma 6, l. n. 56/87, laddove prevede che “I benefici contributivi previsti dalla legge 19 gennaio 1955 n. 25, e successive modificazioni ed integrazioni, in materia di previdenza ed assistenza sociale, sono mantenuti per un anno dopo la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato”, va interpretato nel senso che il prolungamento di detti benefici in tanto spetterà in quanto la successiva utilizzazione del lavoratore, a seguito della trasformazione del rapporto a tempo indeterminato e per il lasso temporale di un anno ivi indicato, avvenga nella specifica qualifica per l'acquisizione della quale l'apprendistato stesso è stato svolto”*.

della legge Biagi, costruito per rilanciare l'apprendistato quale unico contratto con finalità formativa, si era sfortunatamente rivelato per lo più fallimentare<sup>214</sup>. I dati forniti dai monitoraggi Isfol avevano infatti denunciato chiaramente la crisi di questo istituto, scarsamente utilizzato dalle imprese<sup>215</sup> e, laddove utilizzato, a scopo decisamente più occupazionale che formativo<sup>216</sup>.

Alla luce di tale insuccesso, gli interpreti si sono interrogati sulle relative ragioni, nonché sui possibili correttivi al decreto.

Uno dei motivi è stato ravvisato nella concorrenza di attori e di fonti destinate a incrociarsi nella costruzione della disciplina dell'istituto. La scelta del legislatore di rinviare la regolamentazione alle Regioni non aveva sortito l'effetto desiderato, anzi, aveva prodotto una cascata di provvedimenti regionali di vario tipo (talvolta in forma di leggi, altre volte di regolamentazioni), dando luogo a una disciplina lacunosa e a "macchia di leopardo"<sup>217</sup>. A Regioni sin troppo prolifiche, come la Puglia, il Piemonte, l'Emilia Romagna si erano affiancate Regioni pressoché inerti, la Lombardia, la Sicilia e la Calabria, ad esempio<sup>218</sup>.

Non avevano sortito miglior esito i rinvii alla contrattazione collettiva<sup>219</sup>, nemmeno in seguito al tentativo di valorizzazione attuato dalla legge n. 133/2008. Si può dire dunque che sia mancato un efficace coordinamento nell'azione dei vari soggetti coinvolti, le cui competenze hanno spesso finito per sovrapporsi ambiguamente tanto da richiedere, in più di un'occasione, l'intervento della Corte costituzionale<sup>220</sup>.

---

<sup>214</sup> TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Milano, 2011, p. 10.

<sup>215</sup> Isfol, *Monitoraggio sull'apprendistato X Rapporto*, 2009, *XI Rapporto*, 2011, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), relativo al 2009, mostra nel periodo 2007-2008 una progressiva diminuzione dell'utilizzo dell'apprendistato pari all'8,4%.

<sup>216</sup> TIRABOSCHI M. (a cura di), *Op. cit.*, p. 9, il quale sottolinea come l'apprendistato italiano abbia assunto negli ultimi decenni funzioni ulteriori e improprie, soprattutto nel confronto con le esperienze internazionali.

<sup>217</sup> TIRABOSCHI M., *L'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione dopo la legge n. 133 del 2008*, Dir. rel. ind., 2008, n. 4, p. 1050.

<sup>218</sup> Isfol, *Monitoraggio sull'apprendistato XI Rapporto*, 2011, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), D'AGOSTINO S., *La formazione formale in impresa nella regolamentazione ad opera delle Regioni e delle Province autonome*, Dir. rel. ind., 2009, n. 4, p. 977, SCHIAVONE E.C., *La legge pugliese sull'apprendistato*, in Boll. spec. Adapt 2005, n. 50.

<sup>219</sup> Art. 13, co. 13-bis, D.L. n. 35/2005 convertito in legge n. 80/2005: "All'articolo 49 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente: "5-bis. Fino all'approvazione della legge regionale prevista dal comma 5, la disciplina dell'apprendistato professionalizzante è rimessa ai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"".

<sup>220</sup> Corte cost. n. 50/2005, n. 406/2006, n. 425/2006, n. 176/2010.

L'insoddisfazione dei risultati della Riforma Biagi, su cui molti avevano riposto ambiziose aspettative, ha condotto le parti politiche a ripensare lo strumento dell'apprendistato, già a partire dal 2007, nel c.d. Protocollo welfare sottoscritto da Governo e parti sociali (23 luglio 2007). In linea con tale accordo, la legge n. 247/2007 aveva delegato il Governo a innovare e rilanciare l'apprendistato<sup>221</sup>, delega successivamente rinnovata dalla legge n. 183 del 2010 (c.d. "Collegato lavoro")<sup>222</sup>. Nel frattempo, il legislatore aveva tentato di rivitalizzare e perfezionare la disciplina dell'apprendistato, introducendo una serie di correttivi in occasione del D.L. n. 112/2008 (poi convertito nelle legge n. 133/2008) e in particolare abolendo taluni adempimenti burocratici, eliminando il limite minimo di durata pari a due anni, nonché introducendo la possibilità di una formazione esclusivamente endoaziendale.

Il percorso riformatore è ripreso nell'ottobre 2010, quando è stata sottoscritta l'intesa tra parti sociali, Governo e Regioni, in cui per la prima volta si denunciava il frequente uso distorto del contratto di apprendistato che, nella pratica, si era rivelato sempre più un *"mero espediente per garantire l'acquisizione da parte delle imprese (ndr) di forza-lavoro eterodiretta a basso costo"*, dietro l'alibi *"dell'incapacità di progettare un reale percorso di formazione in alternanza"*<sup>223</sup>. L'unanime determinazione delle istituzioni e delle parti sociali al rilancio dell'apprendistato, stante anche la crisi economica

---

<sup>221</sup> Art. 1, co. 30, legge n. 247/2007: *"Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, mediante intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di: a) servizi per l'impiego e politiche attive; b) incentivi all'occupazione; c) apprendistato"*. Si veda anche l'art. 1, co. 33, legge 247/2007: *"In ordine alla delega di cui al comma 30, lettera c), da esercitare previa intesa con le regioni e le parti sociali, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva nel quadro del perfezionamento della disciplina legale della materia; b) 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, anche al fine di agevolare la mobilità territoriale degli apprendisti mediante l'individuazione di requisiti minimi per l'erogazione della formazione formale; c) con riferimento all'apprendistato professionalizzante, 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; d) adozione di misure volte ad assicurare il corretto utilizzo dei contratti di apprendistato"*.

<sup>222</sup> L'art. 46 della legge n. 183 del 2010 conferiva al Governo la delega per la revisione dell'istituto dell'apprendistato da attuare, previa intesa con le Regioni e le parti sociali, secondo determinati principi direttivi. GHEIDO M. R., CASOTTI A., *Il nuovo apprendistato*, in Dir. prat. lav., 2011, n. 40.

<sup>223</sup> TIRABOSCHI M. (a cura di), *Op. cit.*, p. 9.

intervenuta a partire dal 2008, aveva permesso di addivenire in breve tempo all'emanazione di un nuovo corposo provvedimento legislativo: il d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167 (il c.d. T.U. sull'apprendistato, di seguito, "T.U."), che ha segnato insieme il punto di arrivo e di partenza del lavoro congiunto dei vari soggetti istituzionali coinvolti.

L'impianto legislativo si presentava, sin dalla prima lettura, decisamente innovativo, in aperta rottura con il precedente approccio sistematico.

Innanzitutto, sul metodo: a fronte della totale disarticolazione normativa prodotta dalla legge Biagi, promotrice della sussidiarietà, veniva proposta una disciplina unica e uniforme (che abrogava la legge n. 25/1955, l'art.16 della legge n. 196/1997 e gli articoli 47 - 53 del d.lgs. n. 276/2003<sup>224</sup>), racchiusa in sette articoli ove, in sequenza logica, a un primo articolo definitorio seguiva la disciplina generale e comune alle tre tipologie di apprendistato, i tre articoli dedicati a ciascuna fattispecie contrattuale, un articolo dedicato alla certificazione delle competenze e, infine, le disposizioni finali.

Inoltre, cambiava il rapporto tra le istituzioni e la contrattazione collettiva. In proposito, ai sensi dell'art. 2, *"la disciplina del contratto di apprendistato è rimessa ad appositi accordi interconfederali ovvero ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"*. L'autonomia collettiva assumeva così un ruolo centrale nella razionalizzazione della disciplina dell'istituto, nel precipuo intento di superare le differenziazioni regionali e promuovere un'applicazione uniforme dell'apprendistato su tutto il territorio nazionale. Sempre nell'ottica della massima semplificazione, la norma devolveva la regolamentazione della durata del contratto e del periodo di formazione nonché le modalità di erogazione della stessa formazione alla sola contrattazione collettiva di livello nazionale, eliminando dalla scena non solo le Regioni, ma anche i contratti collettivi territoriali e aziendali.

Entrando nel merito delle previsioni del T.U., l'art. 1 chiariva l'esatta qualificazione giuridica del contratto di apprendistato definendolo come *"un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani"*<sup>225</sup>. Si riconosceva quindi sia la riconducibilità al tipo lavoro subordinato ex art. 2094 cod.

<sup>224</sup> E con esse, seppur indirettamente, le relative legislazioni regionali di attuazione. Si veda l'art. 7, co. 6, del d.lgs. n. 167/2011.

<sup>225</sup> Art. 1, co. 1, d.lgs. n. 167/2011.

civ., sia la durata indeterminata del contratto (è solo il piano formativo ad essere sottoposto a termine), evitando ogni riferimento alla discussa causa mista dell'apprendistato. Tale scelta avrebbe implicato, secondo Tiraboschi, il superamento della tradizionale concezione della formazione, focalizzando l'attenzione più che sulle procedure, sui risultati dell'attività formativa, ossia sulle competenze e capacità da acquisire al termine del periodo di apprendistato. A tal proposito, la seconda importante indicazione fornita dalla norma in esame si riferiva proprio alla finalità dell'istituto, individuata non solo nella formazione, ma anche nell'occupazione dei giovani. L'apprendistato si poneva dunque come vero e proprio strumento di *placement*<sup>226</sup> nella transizione dei giovani dall'istruzione al lavoro.

L'articolo di apertura proseguiva, al secondo comma, confermando la tripartizione delle tipologie di apprendistato già prevista nella Riforma Biagi: l'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, l'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, l'apprendistato di alta formazione e ricerca. Tuttavia la formulazione utilizzata rivelava qualche novità rispetto al regime previgente.

Il primo tipo di apprendistato da questo momento diveniva applicabile ai giovani d'età compresa tra i 15 e i 25 anni, i quali potevano essere assunti per la qualifica triennale o per il diploma quadriennale nonché per l'adempimento dell'obbligo di istruzione. L'operatività di tale modello veniva poi rimessa a un'unica intesa fra la Conferenza Stato - Regioni e le parti sociali, in luogo alla ben più macchinosa intesa tra singole Regioni, Ministero del lavoro e Ministero dell'istruzione<sup>227</sup>.

Per quanto concerne invece il terzo tipo di apprendistato, c.d. apprendistato alto, con la nuova normativa lo stesso veniva destinato al conseguimento di diplomi relativi ai percorsi di specializzazione tecnologica degli istituti tecnici superiori nonché per il praticantato negli studi professionali, oltre alle ipotesi già in precedenza previste (diploma di istruzione secondaria superiore, specializzazione tecnica superiore, titoli di studio universitari). A tale fattispecie ne veniva poi associata una di nuova formazione,

---

<sup>226</sup> Con tale termine si intende il percorso di transizione dalla scuola e dall'università al lavoro basato sulla istruzione e formazione, passando attraverso la progettazione di percorsi formativi che rispondano ai fabbisogni del mondo produttivo e che incrementino l'occupabilità dei giovani. Così Spattini S., *Riforma dell'apprendistato e nuovo placement*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Milano, 2011, p. 127.

<sup>227</sup> FACELLO S., *Uno sguardo al nuovo apprendistato*, in Boll. spec. Adapt, 2011, n. 41, TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Milano, 2011, p. 10.

l'apprendistato per la ricerca, destinato ai giovani ricercatori da inserire nel settore privato.

Inoltre, in linea con la dichiarata volontà legislativa di attribuire all'apprendistato una funzione occupazionale oltre che formativa, si sottolinea un'importante novità introdotta dal T.U. in analisi, ossia la possibilità per i lavoratori in mobilità, espulsi da processi produttivi, di stipulare un apposito contratto di apprendistato c.d. per la qualificazione o riqualificazione professionale<sup>228</sup>.

In merito all'apprendistato professionalizzante, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 167/2011 lo stesso diveniva applicabile anche ai lavoratori del pubblico impiego.

La disciplina di tale forma contrattuale veniva in particolare demandata alla contrattazione collettiva, con il compito di stabilire la durata dello stesso contratto, a seconda dell'età del giovane e della qualificazione professionale da conseguire, nel rispetto del limite massimo di tre anni (cinque per le imprese artigiane) nonché della formazione interna per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche. Alle Regioni veniva invece affidato il compito di stabilire il monte ore di formazione (pubblica, esterna o interna), comunque non superiore complessivamente alle 120 ore nell'arco di un triennio<sup>229</sup>.

Con specifico riferimento alla disciplina generale e comune ai tre modelli di apprendistato, la stessa veniva collocata in un unico e denso articolo (art. 2)<sup>230</sup>, che ricalcava, in buona parte, la disciplina delineata dalla legge Biagi, con la rilevante differenza di fornire non tanto disposizioni immediatamente precettive, quanto piuttosto una serie di principi direttivi di massima, seppur vincolanti, entro i quali la contrattazione collettiva di livello nazionale o appositi accordi interconfederali avrebbero dovuto individuare la normativa di dettaglio.

In particolare, in linea con la precedente normativa, il T.U. sull'apprendistato confermava i seguenti principi:

---

<sup>228</sup> Art. 7, co. 4, d.lgs. n. 167/2011: *“Ai fini della loro qualificazione o riqualificazione professionale è possibile assumere in apprendistato i lavoratori in mobilità. Per essi trovano applicazione, in deroga alle previsioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera i), le disposizioni in materia di licenziamenti individuali di cui alla legge 15 luglio 1966, n. 604, nonché il regime contributivo agevolato di cui all'articolo 25, comma 9, della legge 23 luglio 1991, n. 223 e l'incentivo di cui all'articolo 8, comma 4, della medesima legge”*.

<sup>229</sup> Art. 4, d.lgs. n. 167/2011.

<sup>230</sup> Tale articolo rappresenta proprio un esempio evidente della nuova tecnica normativa mirata a massimizzare la semplificazione legislativa.



- (i) sui limiti dimensionali: veniva mantenuto il rapporto 1:1 tra apprendisti e maestranze specializzate;
- (ii) sul trattamento retributivo riservato all'apprendista: il datore di lavoro poteva ancora scegliere se utilizzare il sistema del sottoinquadramento (inquadrandolo l'apprendista sino a due livelli contrattuali inferiori rispetto alla categoria di spettanza) o quello della gradualità retributiva (stabilendo la retribuzione in misura percentuale e in modo graduale all'anzianità di servizio), fermo il divieto di retribuzione a cottimo;
- (iii) sulla registrazione della formazione effettuata e della qualifica professionale a fini contrattuali: la stessa doveva essere riportata ad opera del datore di lavoro nel libretto formativo del cittadino di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 276/2003;
- (iv) sulla presenza di un tutore o referente aziendale: veniva ribadito l'obbligo di affiancamento di un tutor che affiancasse l'apprendista durante il periodo di formazione;
- (v) sulla disciplina sul recesso: come in precedenza veniva impedito alle parti di recedere dal contratto prima della scadenza del termine del periodo formativo se non per giusta causa o giustificato motivo (con l'applicazione, in caso di licenziamento ingiustificato, delle sanzioni previste dalla normativa vigente per il lavoro subordinato ordinario). Laddove il recesso venisse viceversa esercitato al termine del periodo di apprendistato, il recedente doveva rispettare l'obbligo di preavviso ex art. 2118 cod. civ., pena la prosecuzione del rapporto come rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

L'art. 2 del T.U. comprendeva, altresì, una serie di disposizioni parzialmente innovative. *In primis*, si confermava la necessità della forma scritta del contratto<sup>231</sup>, ma anche del patto di prova e del relativo piano formativo individuale da definire, ora anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali, entro trenta giorni dalla stipulazione del contratto, pena la nullità del contratto stesso. È opportuno ricordare che il regime precedente richiedeva la contestualità della redazione e sottoscrizione del piano formativo individuale, al momento della conclusione del contratto di apprendistato.

---

<sup>231</sup> Richiesta *ad substantiam*, come già nella precedente disciplina. Si vedano sul punto la circolare ministeriale n. 40/2004 e la sentenza della Cass. del 22 agosto 2007, n. 17895.

In tema di formazione, con l'entrata in vigore del T.U. si prevedeva che i percorsi formativi aziendali degli apprendisti potessero essere finanziati attraverso i fondi paritetici interprofessionali<sup>232</sup>, generalmente utilizzati per la promozione della formazione continua.

La regolamentazione dei caratteri generali dell'istituto era poi completata dalle disposizioni relative al regime sanzionatorio (art. 7, co. 1 e 2 del T.U.), rispetto al quale veniva in sostanza mantenuto l'impianto precedente (art. 53, d.lgs. n. 276/2003)<sup>233</sup>: (i) veniva ribadita la sanzione pecuniaria a livello contributivo, in caso di inadempimento degli obblighi formativi, sebbene con l'importante novità dell'obbligo di impartire specifiche indicazioni esecutive da parte degli organi ispettivi, laddove la formazione fosse ancora "recuperabile", (ii) veniva prevista una sanzione amministrativa per la violazione dei principi essenziali relativi alla disciplina generale dell'apprendistato di cui all'art. 2, lett. a) – lett. d) del T.U..

Quanto agli incentivi normativi ed economici, l'art. 7, co. 9 del T.U. confermava l'esclusione degli apprendisti dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti, nonché i benefici economici e contributivi, da applicare anche per l'anno successivo al termine del periodo di apprendistato<sup>234</sup>. È tuttavia da segnalare l'*incipit* della norma, che annunciava una riforma degli incentivi a fini occupazionali<sup>235</sup>. Sul punto, l'articolo 22 della legge n. 183/2011 (c.d. "legge di stabilità") ha poi disposto che per i contratti di apprendistato stipulati dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2016 fosse riconosciuto ai datori di lavoro, con alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a nove, uno sgravio

---

<sup>232</sup> Di cui all'art. 118 della legge n. 388 del 2000 e all'art. 12 del d.lgs. n. 276 del 2003 e successive modificazioni anche attraverso accordi con le Regioni. Facello S. e Papa D., *Disciplina generale dell'apprendistato: il trattamento economico e normativo*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Milano, 2011, p. 195 s., li definiscono quali "organismi di natura bilaterale che, a seguito di un contributo annuale da parte del datore di lavoro, finanziano la formazione dei suoi lavoratori attraverso piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, o anche individuali".

<sup>233</sup> Sul punto, si vedano DI NUNZIO P., *L'apprendistato si fa in quattro*, in Dir. prat. lav., 2011, n. 41, RAUSEI P., *Apprendistato: un volano per l'occupazione giovanile*, 2011, n. 42, RAUSEI P., *Sistema sanzionatorio per i nuovi apprendistati*, in Dir. prat. lav., 2011, n. 48.

<sup>234</sup> L'art. 7 del T.U., al comma 9 prevedeva: "(...) I benefici contributivi in materia di previdenza e assistenza sociale sono mantenuti per un anno dalla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di formazione, con esclusione dei lavoratori assunti ai sensi del comma 4 del presente articolo".

<sup>235</sup> Il legislatore dichiarava infatti espressamente: "In attesa della riforma degli incentivi alla occupazione".

contributivo del 100% nei primi tre anni di contratto (e a prescindere dalla durata del periodo formativo prevista nel contratto di apprendistato)<sup>236</sup>.

Con riguardo al il regime previdenziale, venivano anche in questo caso ribadite le tutele già previste nella previgente disciplina e puntualmente elencate nell'articolo (assicurazione contro infortuni sul lavoro e malattie professionali, contro le malattie, contro l'invalidità e la vecchiaia, maternità e assegno familiare) tralasciando, anche nel nuovo sistema, la tutela per la disoccupazione involontaria.

La Riforma Fornero (legge n. 92/2012) è intervenuta sull'istituto a breve distanza dal T.U., apportando poche ma significative modifiche<sup>237</sup>.

Da sottolineare è innanzitutto l'obiettivo dichiarato dalla legge sin dal primo articolo, che individuava l'apprendistato come “*modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro*”, subito dopo aver chiarito il rilievo prioritario del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato quale strumento di contrasto non solo alla disoccupazione, ma anche alle conseguenze patologiche della flessibilità (soprattutto in entrata). L'apprendistato, quale canale privilegiato di inserimento lavorativo dei giovani, veniva quindi scelto dal legislatore quale misura di contrasto alla disoccupazione. Una scelta non casuale: l'intento di favorire la stabilità dei rapporti lavorativi, privilegiando il contratto di lavoro a tempo indeterminato, rendeva infatti l'apprendistato lo strumento di ingresso ideale, essendo tale contratto proprio un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

All'apprendistato veniva pertanto affidato non solo il compito di formare il lavoratore, ma anche quello di inserirlo nel mercato del lavoro. Ciò in linea col T.U. sull'apprendistato che, come visto, già aveva definito il contratto di apprendistato come “*finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani*”<sup>238</sup>.

---

<sup>236</sup> GHEIDO M. R., CASOTTI A., *Legge di stabilità 2012: le misure*, in Dir. prat. lav., 2011, n. 47, RAUSEI P., *Apprendistato: istruzioni per contrattare*, in Dir. prat. lav., 2012, n. 2.

<sup>237</sup> Sul tema, in dottrina, si veda Giasanti L., *Il contratto di apprendistato*, in FEZZI M., SCARPELLI F. (a cura di), *Guida alla riforma Fornero*, Milano, 2012, p. 35 s., CIUCCIOVINO S., *Il nuovo apprendistato dopo la legge di riforma del mercato del lavoro del 2012*, in Riv. It. Dir. Lav., 2012, n. 4, p. 695 s., Carinci F., *L'apprendistato*, in CARINCI F., MISCIONE M. (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, in Dir. prat. lav., n. 33/2015 (supplemento), p. 112 s., CARINCI F., *L'apprendistato dopo la Riforma Fornero*, in Lav. giur., n. 10/2012, p. 937.

<sup>238</sup> Art. 1, co. 1, d.lgs. n. 167/2011: “*L'apprendistato è un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani*”.

Oltre alla finalità occupazionale, che si affiancava al fine formativo esclusivo, e sempre nell'ottica della stabilizzazione, sono stati introdotti anche una serie di limiti volti proprio a controbilanciare l'eccessiva flessibilità in entrata.

In particolare, in tema di limiti dimensionali alle assunzioni in apprendistato sono stati stabiliti dei nuovi limiti: per i datori di lavoro con in organico più di 10 dipendenti, al rapporto 1:1 tra apprendisti e maestranze specializzate sino ad allora vigente si è infatti sostituito il rapporto 3:2. È rimasto invece invariato a 1:1 il rapporto per le aziende di minori dimensioni, sino a 9 dipendenti.

Anche tale modifica mostrava la vocazione occupazionale più che formativa dell'apprendistato come riformato. È evidente infatti che l'introduzione di tale proporzione fra lavoratori specializzati e apprendisti poneva a rischio la formazione endoaziendale nella realtà della medio grande impresa.

È bene tuttavia sottolineare che nel calcolo degli apprendisti andavano ricompresi anche gli apprendisti di tutte le tipologie, nonché gli apprendisti utilizzati in somministrazione.

A tal proposito, altra importante novità introdotta dalla legge n. 92/2012 è stata proprio quella di ammettere espressamente l'apprendistato in somministrazione a tempo indeterminato. Con la modifica dell'art. 20, co. 3, lett. *i-ter*, d.lgs. n. 276/2003<sup>239</sup> l'apprendistato in somministrazione a tempo indeterminato è stato infatti ammesso per tutti i settori produttivi e incentivato dal fatto che, a differenza della somministrazione ordinaria, tale fattispecie contrattuale poteva essere utilizzata senza l'apposizione delle ragioni giustificatrici richieste per la somministrazione.

Al fine di controbilanciare i possibili rischi di un ricorso all'apprendistato volto al solo sfruttamento temporaneo di manodopera sottoretribuita, la riforma Fornero ha introdotto altresì una serie di misure in linea con il dichiarato obiettivo di favorire la stabilizzazione ossia, nello specifico, la clausola di contingentamento e la fissazione della durata minima e massima del periodo formativo del contratto di apprendistato.

Per quanto concerne la prima, il legislatore della riforma ha posto il divieto alla stipulazione di nuovi contratti in apprendistato qualora, nei trentasei mesi precedenti la

---

<sup>239</sup> Art. 20, co. 3, lett. *i-ter*), d.lgs. n. 276/2003: “*Il contratto di somministrazione di lavoro può essere concluso a termine o a tempo indeterminato. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato è ammessa: (...) i-ter) in tutti i settori produttivi, in caso di utilizzo da parte del somministratore di uno o più lavoratori assunti con contratto di apprendistato*”.

nuova assunzione, non fossero stati mantenuti in servizio almeno il 50 per cento degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro<sup>240</sup>.

Tale misura, come ha sottolineato Ciucciovino, costituiva di fatto un “*limite indiretto alla facoltà di recesso ex art. 2118 cod. civ.*”<sup>241</sup>. Limite posto evidentemente per le imprese con già alle proprie dipendenze giovani apprendisti, nel tentativo di evitare la rotazione di lavoratori in apprendistato.

Quanto invece alla durata, il legislatore ha fatto implicito riferimento anche in questo caso alla facoltà e al regime del recesso ex art. 2118 cod. civ., essendo il contratto di apprendistato, come più volte detto, un contratto a tempo indeterminato. La durata è stata quindi fissata da un lato, nel suo limite massimo, come limite all’esercizio del recesso *ad nutum* (esercitabile, come si ricorderà, soltanto al momento della scadenza del periodo formativo) dall’altro, nel suo limite minimo, a garanzia della finalità formativa del contratto.

Con riferimento alla durata minima, la legge n. 92/2012 reintroduceva così il limite dei 6 mesi, indipendentemente dalla tipologia di apprendistato. Nello stabilire tale limite, il legislatore effettuava pertanto una valutazione a priori, considerando 6 mesi quale periodo minimo per l’effettivo svolgimento della formazione.

La durata massima rimaneva invece diversificata a seconda del tipo di apprendistato<sup>242</sup>: per l’apprendistato professionalizzante, continuava a valere il termine di 3 anni quale limite massimo alla durata del periodo formativo. Si ribadisce infatti che le previsioni relative alla durata si riferivano non certo alla durata del contratto bensì a quella del periodo formativo.

---

<sup>240</sup> Art.1, co.16, lett. d), l. n. 92/2012: “*dopo il comma 3 sono aggiunti i seguenti:*  
3-bis. *L’assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, nei trentasei mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 50 per cento degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro. Dal computo della predetta percentuale sono esclusi i rapporti cessati per recesso durante il periodo di prova, per dimissioni o per licenziamento per giusta causa. Qualora non sia rispettata la predetta percentuale, è consentita l’assunzione di un ulteriore apprendista rispetto a quelli già confermati, ovvero di un apprendista in caso di totale mancata conferma degli apprendisti pregressi. Gli apprendisti assunti in violazione dei limiti di cui al presente comma sono considerati lavoratori subordinati a tempo indeterminato, al di fuori delle previsioni del presente decreto, sin dalla data di costituzione del rapporto*”.

<sup>241</sup> CIUCCIOVINO S., *Il nuovo apprendistato dopo la legge di riforma del mercato del lavoro del 2012*, in Riv. It. Dir. Lav., 2012, n. 4, p. 695 s..

<sup>242</sup> Per quanto concerne l’apprendistato del primo tipo, la durata massima viene fissata in tre anni/quattro anni a seconda della qualifica/diploma conseguito (art. 3 del T.U. sull’apprendistato), mentre per il terzo tipo, continua ad essere devoluto alla competenza regionale (o in mancanza alle convenzioni tra le istituzioni formative e i datori di lavoro) il compito di stabilirne i limiti (art. 5 del T.U. sull’apprendistato).

L'unica deroga alla disposizione sulla durata massima continuava ad essere quella riservata al lavoro artigiano, per il quale era consentito elevare il periodo formativo sino a 5 anni. Sul punto, si evidenzia la modifica apportata dalla Riforma Fornero sul piano terminologico: la precedente formulazione "*figure professionali dell'artigianato*" veniva sostituita con "*profili professionali caratterizzanti la figura dell'artigiano*". Chiaro l'intento del legislatore di dare un'indicazione sull'ambito di applicazione della norma, in linea con quanto già precisato dal Ministero del lavoro che, interrogato sulla nozione di "*figure professionali dell'artigianato*", aveva specificato come si trattasse di "*tutti quei soggetti che operano nel campo artigiano e che, evidentemente, non possono limitarsi alle figure individuate esclusivamente dalla contrattazione degli artigiani*".

Infine, è opportuno sottolineare che, in merito al sistema di incentivazione dell'apprendistato, elemento come visto di grande rilevanza per il ricorso da parte delle imprese a tale fattispecie negoziale, per effetto della Riforma Fornero, a partire dal 1° gennaio 2013 e ferma restando la contribuzione a carico dei lavoratori mantenuta al 5,84%, la contribuzione a carico dei datori di lavoro ha subito una modifica che ha determinato il seguente regime (valido per l'intera durata dell'apprendistato)<sup>243</sup>:

- (i) 1,61% per un triennio per i datori di lavoro con in organico fino a nove dipendenti e che avrebbero assunto apprendisti nel periodo 1° gennaio 2012 – 31 dicembre 2016;
- (ii) 11.61% per tutti i rapporti di apprendistato instaurati da datori di lavoro con un organico superiore alle nove unità;
- (iii) 10% per tutti i rapporti di apprendistato instaurati, ai sensi dell'art. 7, comma 4, del T.U. da datori di lavoro con lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, senza limiti di età.

Manifeste anche in tale ultimo caso, le finalità occupazionali e l'ottica della stabilizzazione quale *ratio* della nuova normativa.

---

<sup>243</sup> Art. 2, comma 36, legge n. 92/2012. Su tale norma è intervenuta in seguito la circolare INPS n. 128/2012.

**2.5. Gli ultimi interventi del legislatore. Gli atti del Governo Renzi: la legge n. 99/2013 (di conversione al D.L. n. 76/2013), la legge n. 78/2014 (di conversione al D.L. n. 34/2014) e il d.lgs. n. 81/2015**

A pochi mesi dall'entrata in vigore della Riforma Fornero, il legislatore è nuovamente intervenuto con ulteriori ritocchi al d.lgs. n. 167/2011. Le ragioni di tale intervento, a così breve distanza dalle ultime modifiche apportate al T.U. sull'apprendistato vanno ricondotte a una serie di fattori: in primo luogo, il persistere della forte crisi occupazionale, con un tasso di disoccupazione sempre più elevato <sup>244</sup> e, secondariamente, il monito sull'occupazione e sulla crescita proveniente dall'Europa.

Quanto al primo fattore, i dati ISFOL al 30 luglio 2013 relativi all'apprendistato evidenziavano ancora una marcata flessione e ciò nonostante la spinta normativa apportata dal legislatore nel 2011 e nel 2012. Di tale ragione è stato peraltro dato conto proprio in occasione del nuovo intervento normativo (D.L. n. 76/2013, c.d. Decreto Lavoro), che all'art. 2, primo comma, dichiarava espressamente di contenere *“misure volte a fronteggiare la grave situazione occupazionale che coinvolge in particolare i soggetti giovani”*, riconoscendo, al secondo comma, la necessità di *“restituire all'apprendistato il ruolo di modalità tipica di entrata dei giovani nel mercato del lavoro”*.

Come anticipato, un ulteriore impulso arrivava dall'Europa: nell'aprile del 2013 infatti, il Consiglio dell'Unione europea varava la Raccomandazione per l'attuazione negli stati membri della c.d. Garanzia Giovani. Il provvedimento si inquadra nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione (SEO) e dettava una serie di obiettivi e di azioni rivolte ai paesi dell'Unione finalizzate a ridimensionare la disoccupazione giovanile e più in generale i fenomeni legati alla crisi occupazionale sviluppatasi in Europa dal 2008 tra i soggetti di età compresa fra i 15 e i 24 anni (l'inoccupazione, la disoccupazione di lunga durata, il fenomeno dei NEET). In particolare, la Raccomandazione in parola individuava l'apprendistato come uno degli strumenti di attuazione della Garanzia Giovani, invitando a *“utilizzare incentivi salariali e per le assunzioni mirati e ben strutturati per incoraggiare i datori di lavoro a creare nuove opportunità per i giovani, quali apprendistato, tirocinio o collocamento, soprattutto per*

---

<sup>244</sup> Al 12,8% a livello generale e intorno al 42% a livello giovanile, come emerge dai dati Istat 2013 sui tassi di disoccupazione (in <http://dati.istat.it/>).

*quelli più lontani dal mercato del lavoro, in linea con le norme applicabili sugli aiuti di Stato*<sup>245</sup>.

Sempre sul piano europeo, l'apprendistato veniva espressamente menzionato anche nel programma di cooperazione triennale in tema di occupazione giovanile, oggetto dell'intesa siglata dal Ministero del lavoro italiano e quello tedesco del 2012.

In tale contesto, il D.L. n. 76/2013 disponeva quindi una serie di modifiche tese ad alleggerire l'apprendistato dalla massiccia burocratizzazione, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto formativo. La semplificazione interveniva esclusivamente sull'apprendistato professionalizzante, mentre l'apprendistato del primo tipo e quello del terzo tipo erano pressoché ignorati dal c.d. Decreto Lavoro.

Quanto all'apprendistato del secondo tipo e in particolare all'aspetto formativo, l'art. 2, al comma 2 assegnava alla Conferenza permanente Stato-Regioni un termine per l'adozione di linee guida sulla disciplina dell'apprendistato professionalizzante, in modo tale da favorire un'uniformità normativa sul piano nazionale, semplificando la regolamentazione della formazione e la scelta delle norme applicabili.

Sempre a tale scopo, il legislatore prevedeva anche alcune disposizioni in deroga al T.U. sull'apprendistato. In particolare, veniva stabilita l'obbligatorietà della predisposizione del piano formativo per la sola formazione *“per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche”* e non più per quella relativa alle competenze di base e trasversali. Lo stesso articolo 2 sopra richiamato consentiva poi la registrazione della formazione e della qualifica personale ai fini contrattuali acquisite anche in un documento diverso dal libretto formativo del cittadino (previsto dal D.M. del 10 ottobre 2005) purché tale documento presentasse i contenuti minimi del modello del libretto formativo del cittadino, ossia oltre alle informazioni personali del lavoratore, le competenze acquisite nel periodo formativo e le indicazioni sul settore e sulle tempistiche dell'acquisizione delle stesse competenze. Infine, sempre nell'ottica di incentivare le imprese (e non solo quelle di piccole e medie dimensioni) all'utilizzo dell'apprendistato, veniva consentita per le imprese multilocalizzate l'applicazione della disciplina sulla formazione della Regione relativa alla sede legale delle stesse. Ciò proprio al fine di agevolare il ricorso all'apprendistato, fornendo un'indicazione precisa sulla disciplina da applicare, in un contesto in cui si sovrapponevano normative

---

<sup>245</sup> Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01).



regionali diverse, a loro volta inserite nel conflitto di competenze Stato-Regioni e Regioni-contratti collettivi.

Sulle modifiche appena citate interveniva una circolare interpretativa del Ministero del lavoro (la n. 35 del 29 agosto 2013) con una serie di chiarimenti.

Con riferimento alla prima delle modifiche sopra esposte, il Ministero precisava che nonostante l'elaborazione del piano formativo fosse richiesta per le sole competenze tecnico-professionali e specialistiche, di afferenza della contrattazione collettiva, permaneva l'obbligo di svolgimento della formazione finalizzata all'acquisizione di competenze di base e trasversali, disciplinata dalle Regioni. In altri termini, il chiarimento interpretativo forniva un'importante indicazione per il personale ispettivo, che, ai fini della valutazione del corretto adempimento degli obblighi di legge da parte dei datori di lavoro, poteva limitarsi a verificare che il piano formativo contenesse l'indicazione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche e, di conseguenza, che fosse stata erogata l'opportuna formazione per l'acquisizione da parte dell'apprendista di tali competenze. Per quanto invece concerneva l'acquisizione di competenze di base e trasversali e, in particolare, quanto disposto per le imprese multilocalizzate, la circolare in parola specificava che la disciplina regionale applicabile andava riferita ai contenuti e alla durata della formazione e doveva essere applicata *“compatibilmente con l'offerta formativa pubblica della Regione dove l'apprendista svolge la propria attività, senza che ciò comporti pertanto un obbligo di frequenza di corsi extra-Regione e quindi maggiori oneri per le imprese”*<sup>246</sup>.

Infine, veniva disposta la possibilità di passare dall'apprendistato del primo tipo a quello professionalizzante, una volta conseguita la qualifica o il diploma professionale e fatto salvo il limite di durata massima complessiva dei due periodi formativi stabilito dai contratti collettivi. In altre parole, veniva stabilito che il giovane, completato il proprio ciclo di studi nell'ambito di un apprendistato di primo livello, potesse poi stipulare un contratto di apprendistato professionalizzante, acquisendo in tal modo competenze coerenti con il profilo professionale oggetto del contratto stesso e spendibili poi a livello occupazionale.

---

<sup>246</sup> Circolare ministeriale n. 35 del 29 agosto 2013.

La disposizione, pur se non riuscitissima, pare riprendere quanto stabilito nel d.lgs. n. 276/2003, dove già si consentiva la possibilità di cumulare i due periodi di apprendistato.

In attuazione dell'art. 2 del D.L. n. 76/2013 (convertito in legge n. 99/2013), il 20 febbraio 2014, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano emetteva le proprie Linee Guida in materia di apprendistato professionalizzante, che, sin dalla premessa, recepivano espressamente il compito di far fronte alla *“necessità di adottare una disciplina dell'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere maggiormente uniforme su tutto il territorio nazionale”*. L'offerta formativa pubblica, obbligatoria come quella in azienda, veniva pertanto disciplinata nella durata e nei contenuti, collegati e modulati a seconda della pregressa formazione scolastica. In particolare, sul punto le Linee Guida stabilivano:

- (i) 120 ore di formazione per chi fosse in possesso della sola licenza di scuola secondaria di primo grado;
- (ii) 80 ore di formazione per chi fosse in possesso di un diploma di scuola secondaria di secondo grado;
- (iii) 40 ore di formazione per gli apprendisti laureati.

Si precisa poi che la durata dei moduli poteva esser ridotta qualora i giovani avessero già frequentato corsi formativi in precedenti rapporti di apprendistato.

Venivano inoltre elencate le competenze di base e trasversali che potevano essere oggetto dell'offerta formativa pubblica, ad esempio, i comportamenti per garantire maggiore sicurezza sul lavoro alla organizzazione aziendale, le comunicazioni nell'ambito lavorativo alla legislazione del lavoro, la conoscenza digitale alla sensibilità sociale e civica<sup>247</sup>.

Per fornire tale formazione pubblica, la Conferenza individuava un limite di spesa per le Regioni e una procedura semplificata per le aziende. Tuttavia, si consentiva altresì alle

---

<sup>247</sup> Le Linee Guida al punto 1. prevedevano infatti: *“La formazione per l'acquisizione di competenze di base e trasversali deve, indicativamente, avere come oggetto una selezione tra le seguenti competenze:*

1. *Adottare comportamenti sicuri sul luogo di lavoro;*
2. *Organizzazione e qualità aziendale;*
3. *Relazione e comunicazione nell'ambito lavorativo;*
4. *Diritti e doveri del lavoratore e dell'impresa, legislazione del lavoro, contrattazione collettiva;*
5. *Competenze di base e trasversali;*
6. *Competenza digitale;*
7. *Competenze sociali e civiche;*
8. *Spirito di iniziativa e imprenditorialità;*
9. *Elementi di base della professione/mestiere”*.

imprese di poter garantire autonomamente l'offerta formativa di base, senza dover ricorrere a quella predisposta dalla Regione di riferimento. A tal fine, si richiedeva però la sussistenza di una serie di requisiti di qualità e di idoneità dei luoghi e del personale incaricato della formazione, che le imprese avrebbero dovuto dimostrare di possedere per poter erogare anche la formazione per l'acquisizione delle competenze di base e trasversali.

Vale infine la pena sottolineare la previsione delle Linee Guida di recepire la regolamentazione ivi contenuta a livello regionale entro 6 mesi dalla data della relativa approvazione.

Tuttavia, come evidenziato dal monitoraggio Adapt<sup>248</sup>, solo poche Regioni avevano poi provveduto all'attuazione delle Linee Guida.

A fronte di tale ennesimo fallimento, il nuovo Governo in carica si proponeva ancora una volta di operare interventi volti a risolvere la crisi occupazionale dei giovani e, quanto all'apprendistato, a semplificarne ulteriormente la disciplina con particolare riferimento alle procedure relative all'aspetto formativo.

Non a caso, l'art. 2 della legge di conversione n. 78/2014 al D.L. n. 34/2014, veniva rubricato "*Semplificazione delle disposizioni in materia di contratto di apprendistato*", dichiarando espressamente l'obiettivo del legislatore in tema di apprendistato.

Le ragioni di tale dichiarato obiettivo non vanno tuttavia ricondotte semplicemente alla mancata implementazione regolativa regionale, ma anche ai dati relativi all'utilizzo dell'apprendistato<sup>249</sup>, che non mostravano i segnali di crescita auspicati. L'andamento negativo di tali dati aveva indotto quindi il nuovo Governo a intervenire con "*un provvedimento urgente che contiene interventi di semplificazione (...) sul contratto di apprendistato*" al fine di rendere tale contratto più coerente con le esigenze attuali del contesto occupazionale e produttivo<sup>250</sup>.

Entrando ora nel merito delle modifiche apportate dal decreto in esame, le stesse riguardavano fondamentalmente due aspetti: la formazione e le clausole di stabilizzazione.

---

<sup>248</sup> TIRABOSCHI M., *Apprendistato di mestiere: appuntamento mancato con la semplificazione. Rapporto di monitoraggio sulla implementazione a livello regionale delle Linee guida del 20 febbraio 2014*, Working Paper ADAPT, 27 ottobre 2014, n. 165.

<sup>249</sup> CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2013-2014, 30 settembre 2014*, in [www.cnel.it](http://www.cnel.it).

<sup>250</sup> Si veda il documento del ministro Poletti sulle linee programmatiche del decreto, in [www.lavoro.gov](http://www.lavoro.gov).

Quanto al primo aspetto, il legislatore tentava ancora una volta di fronteggiare le difficoltà delle Regioni di erogare la formazione pubblica ai datori di lavoro che intendessero ricorrere all'apprendistato professionalizzante.

In particolare, la legge di conversione richiedeva ora la forma scritta *ad substantiam* del contratto, del patto di prova e del piano formativo<sup>251</sup>. Per quest'ultimo si ribadiva la possibilità di predisporre il piano formativo anche in forma sintetica, limitandosi a indicare anche solo i contenuti formativi volti all'acquisizione delle competenze tecniche e specialistiche, come peraltro già stabilito dalla Linee Guida del 20 febbraio 2014. Lo stesso inoltre, così come in passato, poteva essere definito “*anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali*”. Ciò che rilevava, infatti, era il rispetto del requisito formale, ossia quel “*contenuto minimo di formalizzazione*”<sup>252</sup> che esplicita la causa del contratto e che si riflette poi sul piano sanzionatorio. Come evidenziato già dalla circolare ministeriale n. 5/2013, l'attività ispettiva e l'eventuale azione sanzionatoria dovevano basarsi sulla formazione contenuta nel piano formativo e, nello specifico, su quella volta all'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche.

Proseguiva pertanto il “*processo di ridimensionamento dell'offerta formativa pubblica*”<sup>253</sup>, tanto che il D.L. n. 34/2014, nella versione precedente la conversione, aveva tentato di rendere addirittura eventuale la formazione pubblica<sup>254</sup>. Solo in sede di conversione veniva ribadita l'obbligatorietà della formazione relativa alle competenze di base e trasversali fornita dalle Regioni o, in mancanza, direttamente dai datori di lavoro con le modalità e nei limiti stabiliti dalle Linee Guida del 2014.

Rispetto al regime previgente, veniva soppresso il termine di 30 giorni dalla stipula del contratto per l'elaborazione del piano formativo individuale (che doveva quindi essere elaborato contestualmente all'assunzione<sup>255</sup>) e veniva imposto alle Regioni di

<sup>251</sup> Art. 2, lett. a) del T.U. sull'apprendistato come novellato dalla l. n. 78/2014.

<sup>252</sup> D'ONGHIA M., *L'ennesimo (inutile) intervento del legislatore sul contratto di apprendistato*, in Riv. Giur. di dir. lav., 2014, n. 4, p. 749.

<sup>253</sup> GAROFALO D., *Gli interventi legislativi sul contratto di apprendistato successivi al T.U. del 2011*, in Giorn. Dir. Lav. e Rel. Ind., 2014, n. 143, p. 427.

<sup>254</sup> Il DL 34/2014 ha sostituito all'art. 4, co. 3 l'espressione “*è integrata*” con quella “*può essere integrata*”, tentando in questo modo di escludere pressoché totalmente ogni obbligo formativo in capo alle Regioni.

<sup>255</sup> Come chiarito dalla circolare ministeriale n. 18/2014, “*il Legislatore non ha dunque ritenuto necessario mantenere il citato termine, sia perché la sua esistenza era funzionale a una verifica del piano formativo da parte degli enti bilaterali, comunque non indispensabile ai fini della legittimità del contratto*”.

comunicare al datore di lavoro, entro 45 giorni<sup>256</sup> dalla comunicazione dell'instaurazione del rapporto, le modalità di svolgimento dell'offerta formativa pubblica, esonerando il datore di lavoro da tale obbligo formativo nel caso in cui le Regioni non avessero ottemperato all'invio della comunicazione con i termini, i contenuti e le modalità dell'offerta formativa nei successivi sei mesi<sup>257</sup>. È dunque evidente la portata di tale disposizione sul piano sanzionatorio, essendo il datore di lavoro esonerato da responsabilità in mancanza della comunicazione regionale.

Si tratta peraltro di un meccanismo già proposto in passato, dalla legge n. 196/1997, che richiedeva una formale offerta pubblica ai datori di lavoro da parte della pubblica amministrazione competente, prevedendo la conseguenza sanzionatoria della perdita dei benefici contributivi per i datori di lavoro solo in caso di loro rifiuto dell'offerta.

Il secondo aspetto su cui interveniva il Decreto Poletti riguardava le clausole di stabilizzazione, inserite dalla Riforma Fornero.

Tali clausole, introdotte per evitare un uso indiscriminato e distorto del contratto di apprendistato (come riformato dal T.U. sull'apprendistato), ma di fatto fortemente disincentivanti per l'utilizzo di tale contratto da parte dei datori di lavoro, erano state in prima battuta eliminate dal decreto legge.

La legge di conversione le aveva invece reintrodotte, modificando il campo di applicazione della norma, limitato ora ai datori di lavoro con alle proprie dipendenze più di 50 lavoratori<sup>258</sup>. Non è quindi ben chiaro se le imprese con meno di 50 dipendenti fossero esentate dal rispetto delle percentuali di stabilizzazione o se, viceversa, fossero vincolate alle sole previsioni collettive in materia, laddove esistenti, posto quanto affermato dal Ministero nella circolare interpretativa n. 18/2014 che, sul punto, escludeva ogni conseguenza sanzionatoria per i datori di lavoro sotto soglia, anche in presenza di clausole di stabilizzazione previste a livello collettivo all'entrata in vigore della legge.

---

(v. *ML interpello n. 16/2012*), sia perché l'elaborazione del piano appare meno complessa in quanto avviene esclusivamente "in forma sintetica".

<sup>256</sup> Termine ritenuto ordinatorio da autorevole dottrina. Si veda, D'ONGHIA M., *Op. cit.*, p. 753 e Carollo L., *Le modifiche al contratto di apprendistato*, in CARINCI F., ZILIO GRANDI G. (a cura di), *La politica del governo Renzi. Atto I*, Adapt labour studies e-Book series, n. 30, 2014, p. 174.

<sup>257</sup> Sempre che l'obbligo formativo relativo alle competenze di base e trasversali non fosse comunque previsto dalla contrattazione collettiva.

<sup>258</sup> È stato conseguentemente abrogato il comma 3ter dell'art. 2, d.lgs. n.167/2011.

Quanto alle percentuali richieste, la legge di conversione riduceva dal 50 al 20 la percentuale di apprendisti confermati in servizio nei 36 mesi precedenti eventuali nuove assunzioni in apprendistato<sup>259</sup>.

I limiti contenuti nelle clausole di stabilizzazione appena descritti venivano controbilanciati dagli incentivi economici e normativi che continuavano ad essere garantiti per il ricorso al contratto di apprendistato. Una tecnica peraltro non nuova e già utilizzata dal legislatore in passato per il contratto di formazione e lavoro.

In conclusione, le modifiche apportate sulla disciplina dell'apprendistato nell'ambito del D.L. n. 34/2014 (convertito in legge n. 78/2014) non sembrano aver conferito quel *quid pluris* necessario a consentire il rilancio dell'istituto. Ancora una volta il legislatore era infatti intervenuto in modo parziale ed estemporaneo, producendo in tal modo effetti contrari a quelli auspicati. La sovrapposizione delle disposizioni di continuo introdotte a rettificare quelle precedenti ha creato in concreto una confusione applicativa che ha scoraggiato le imprese a ricorrere all'apprendistato. Lo stesso tentativo del legislatore di semplificare le procedure relative alla formazione, procedure notoriamente disincentivanti l'utilizzo dell'apprendistato da parte delle imprese (soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni, che costituiscono buona parte del tessuto produttivo italiano), non ha fatto che svilire ulteriormente la funzione formativa, in un contratto in cui tale funzione dovrebbe integrare la causa del contratto – tanto da renderlo un contratto speciale a causa mista – e non essere un semplice elemento accessorio<sup>260</sup>. L'alleggerimento degli obblighi formativi finiva così per attribuire all'apprendistato una finalità pressoché prettamente occupazionale, assimilando tale contratto al vecchio contratto di inserimento. E in questi termini si comprendono facilmente le ragioni dello scarso utilizzo dell'apprendistato da parte delle imprese che, in un momento di forte crisi economica, in caso di assunzione, preferiscono contratti a termine privi di oneri burocratici connessi all'apprendistato. Né può costituire un contrappeso sufficiente il bagaglio di incentivi economici e normativi attribuito al contratto di apprendistato, che da solo non convince le imprese a ricorrere a tale fattispecie negoziale.

---

<sup>259</sup> Il legislatore ha precisato che nel calcolo di tale percentuale non si computano i rapporti cessati per recesso in prova, dimissioni o licenziamento per giusta causa.

<sup>260</sup> Peraltro non in linea con quanto più volte affermato a livello europeo, anche in occasione dell'Alleanza europea per l'apprendistato del 2 luglio 2013 che coinvolge la Commissione europea, la presidenza dell'Unione europea e le parti sociali europee.

L'ultimo intervento del legislatore sull'apprendistato, nonché la disciplina dell'istituto attualmente vigente è costituita dal d.lgs. n. 81/2015, emanato in attuazione della delega di cui alla legge n. 183/2014. La stessa legge delega il Governo “*allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo*”<sup>261</sup>. Il d.lgs. n. 81/2015 cerca pertanto di rispondere a tali esigenze intervenendo sull'apprendistato nelle sue tre tipologie.

A differenza del passato, la riforma del 2015 modifica soprattutto l'apprendistato del primo e del terzo tipo, ossia le tipologie di apprendistato più legate ai percorsi di istruzione. Tale scelta è evidentemente legata all'obiettivo dichiarato dal Governo di favorire l'alternanza scuola-lavoro e più in generale il sistema duale istruzione-lavoro, nonché alla luce dello scarso utilizzo di tali fattispecie contrattuali.

L'apprendistato professionalizzante in questa occasione viene invece fatto oggetto di pochi – seppur significativi – interventi.

Prima di entrare nel merito delle singole modifiche, è bene innanzitutto evidenziare che la riforma apporta un'importante novità sul piano sistematico. Nell'ottica di quella semplificazione che aveva indotto il legislatore a riformare l'istituto con la predisposizione di un testo unico nel 2011, anche la riforma del 2015 si propone infatti di fornire una disciplina organica, completa e racchiusa in pochi articoli.

Le disposizioni del T.U. sull'apprendistato contenute nel d.lgs. n. 167/2011 e oggetto di numerose modifiche negli anni successivi, vengono abrogate per lasciare spazio a un nuovo articolato testo.

Tuttavia, analizzando le nuove norme risulta subito evidente che si tratta in sostanza del vecchio T.U. nella versione *ante* riforma del 2015. Ne viene infatti mantenuta la struttura e vengono pressoché riproposte le medesime norme, pur con delle modifiche.

Come il d.lgs. n. 167/2011, anche il d.lgs. n. 81/2015 si apre con la definizione di apprendistato e la tripartizione delle tipologie, prosegue delineando la disciplina generale dell'apprendistato per poi dedicarsi singolarmente a ciascuna tipologia di apprendistato.

---

<sup>261</sup> Art. 1, co. 7, legge n. 183/2014.

Entrando nel merito del nuovo testo normativo, è possibile notare alcune novità sin dall'articolo 42, in tema di disciplina generale dell'istituto.

Innanzitutto, viene espressamente stabilito che la forma del contratto è richiesta *ad probationem* e non più, come disposto in precedenza, *ad substantiam*. Tale requisito sembrerebbe dunque valga anche per il piano formativo individuale, per cui continua ad essere consentita la redazione in forma sintetica, anche sulla base di moduli o formulari. In secondo luogo, è opportuno sottolineare la disposizione del terzo comma dell'articolo in esame, che prende atto dell'evoluzione normativa intervenuta in materia di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e dispone l'applicabilità della "*normativa vigente per il licenziamento illegittimo*" e, di conseguenza, del d.lgs. n. 23/2015 e del regime sanzionatorio per il licenziamento illegittimo ivi previsto.

La novità più rilevante è però certamente quella contenuta nel quinto comma dell'art. 42 (in tema di disciplina generale e comune ai tre livelli di apprendistato), che detta una serie di principi di base cui le parti sociali (o meglio le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale) devono attenersi nel predisporre la disciplina sull'apprendistato negli accordi interconfederali e nei CCNL. La modifica risiede in particolare nell'*incipit* della norma, che priva la contrattazione collettiva di alcune rilevanti materie quali l'oggetto, la durata, il regime sanzionatorio, la disciplina del recesso e il piano formativo (salva, per quest'ultimo, la possibilità di utilizzare i moduli e i formulari predisposti dai contratti collettivi o dagli enti bilaterali). Viene dunque riformato sensibilmente il sistema delle fonti, dal momento che, come si ricorderà, la previgente normativa rimetteva l'intera disciplina dell'apprendistato alla fonte negoziale (a livello interconfederale e nazionale) salvo il rispetto di una serie di principi fissati a livello statale, riproposti anche nell'ultimo intervento di riforma in analisi.

Peraltro, il ruolo dell'autonomia collettiva subisce un forte ridimensionamento anche quanto alle tipologie di apprendistato legate all'istruzione, il primo e il terzo tipo. La nuova normativa prevede infatti l'intervento sussidiario dello Stato (tramite lo strumento del decreto attuativo), per il primo livello di apprendistato, e dei singoli datori di lavoro di intesa con Università e Istituzioni formative e di ricerca in caso di inerzia delle Regioni, per l'apprendistato del terzo tipo.



La contrattazione collettiva sembra invece mantenere il ruolo di rilievo già ricoperto in passato con riferimento all'apprendistato professionalizzante.

Infatti, ai sensi del nuovo art. 44, primo comma, del d.lgs. n. 81/2015, la determinazione della “*qualificazione professionale*”, al cui conseguimento è finalizzato l'apprendistato professionalizzante, viene effettuata “*sulla base dei profili o qualificazioni professionali previsti per il settore di riferimento dai sistemi di inquadramento del personale di cui ai contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*”.

Sono dunque i contratti collettivi a definire i “*profili o qualificazioni professionali*” e, di conseguenza, a indicare di fatto alle parti stipulanti il contratto di apprendistato i confini e i parametri di riferimento della finalità del contratto di apprendistato ossia proprio la “*qualificazione professionale*”.

Sul punto, è interessante sottolineare la modifica sul piano terminologico attuata dal d.lgs. n. 81/2015 che, come visto, parla ora di “*qualificazione professionale*” in luogo alla precedente espressione “*qualifica professionale*”. In particolare, il legislatore compie una distinzione, non presente in precedenza, tra la “*qualifica professionale*”, intesa come quella conseguita al termine dei percorsi formativi del secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione professionale o attraverso l'apprendistato di primo livello e certificabile, e la “*qualificazione professionale ai fini contrattuali*”, quale invece finalità dell'apprendistato.

Nell'ambito della disciplina speciale dell'apprendistato professionalizzante vale la pena notare un'altra modifica terminologica, apportata dal d.lgs. n. 81/2015: l'art. 44 dello stesso decreto viene ora rubricato semplicemente “*apprendistato professionalizzante*” e non si fa più cenno al contratto di mestiere. Autorevole dottrina ha ricondotto tale modifica “*all'assorbimento della funzione professionalizzante del contratto rispetto al riferimento a-tecnico al mestiere*”, che invece parrebbe riferirsi al vecchio apprendistato, quello svolto a bottega e tipico del settore artigiano<sup>262</sup>.

In generale è possibile dunque rilevare il numero esiguo di modifiche apportate dal decreto in analisi in tema di apprendistato professionalizzante.

---

<sup>262</sup> Garofalo D., *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015 (artt. 41-47)*, in CARINCI F. (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, e-Book Adapt Labour Studies n. 48, 2015, p. 270.

L'intervento maggiore è stato infatti destinato all'apprendistato di primo e terzo tipo, a fronte della poca attenzione da sempre dimostrata dagli operatori del diritto ma soprattutto dai datori di lavoro, che raramente hanno fatto ricorso a tali fattispecie contrattuali.

Come anticipato, il tentativo operato dal legislatore della nuova riforma è quello del rilanciare nuovamente le due tipologie di apprendistato meno utilizzate e più legate all'alternanza scuola-lavoro nell'ottica dell'implementazione di un sistema duale ricalcato sul modello tedesco.

In particolare, vengono ampliate le finalità dell'apprendistato di primo livello, tramite cui è ora possibile conseguire la qualifica triennale o il diploma professionale dei percorsi di istruzione e formazione professionale regionali, nonché il certificato di specializzazione tecnica superiore e il diploma di scuola secondaria superiore (art. 41, co. 2, lett. a), d.lgs. n. 81/2015)<sup>263</sup>. L'attribuzione di tali ulteriori finalità all'apprendistato del primo tipo comporta tuttavia un ridimensionamento di quello di terzo tipo, che rimane finalizzato all'acquisizione di titoli di studio universitari, del diploma dell'Istruzione Tecnica Superiore, all'attività di ricerca e al praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche.

La nuova normativa definisce poi le modalità operative per l'attivazione dell'apprendistato di primo e terzo livello, prevedendo per entrambe le tipologie la stipulazione di un'intesa fra Istituzioni formative e imprese. Le due fattispecie negoziali sono accomunate anche per quanto riguarda l'attenzione del legislatore all'incentivazione economica, che si esplicita su due fronti: da un lato, cambia la

---

<sup>263</sup> La durata del periodo formativo varia a seconda della qualifica o al diploma da conseguire, ma, in ogni caso il termine minimo è pari a 6 mesi. Il Decreto Interministeriale del 12 ottobre 2015 ha inoltre definito gli standard formativi che costituiscono i livelli essenziali delle prestazioni e stabilito che la durata massima sia così articolata:

- tre anni per il conseguimento della qualifica di istruzione e formazione professionale;
- quattro anni per il conseguimento del diploma di istruzione e formazione professionale;
- quattro anni per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore;
- due anni per la frequenza del corso annuale integrativo per l'ammissione all'esame di Stato di cui all'art. 15, comma 6, del decreto legislativo n. 226 del 2005;
- un anno per il conseguimento del diploma di istruzione e formazione professionale per coloro che sono in possesso della qualifica di istruzione e formazione professionale nell'ambito dell'indirizzo professionale corrispondente;
- un anno per il conseguimento del certificato di specializzazione tecnica superiore.

I periodi di formazione interna ed esterna sono articolati anche secondo le esigenze formative e professionali dell'impresa e le competenze tecniche e professionali correlate agli apprendimenti. Le rispettive percentuali rispetto al monte ore di formazione complessivo sono stabilite nel citato Decreto Interministeriale.

struttura della retribuzione, con una notevole riduzione dei costi per le imprese, per le quali si prevede l'obbligo di retribuire un importo pari al 10% di quanto dovuto all'apprendista per le sole ore di formazione interna, con l'esclusione delle ore di formazione esterna<sup>264</sup>; dall'altro, il d.lgs. n. 150/2015 ha previsto una serie di incentivi economici *ad hoc*. Fino al 31 dicembre 2016 e in via sperimentale, i datori di lavoro che assumeranno apprendisti tramite le tipologie del primo e del terzo tipo avranno diritto all'esenzione dal contributo di licenziamento previsto dalla legge n. 92/2012 e beneficeranno di un'aliquota contributiva del 5% invece che del 10% (aliquota peraltro esente anche dall'1,61% relativo all'assicurazione sociale per l'impiego e ai fondi interprofessionali per la formazione).

In conclusione, alla luce di un'analisi complessiva delle modifiche apportate alle diverse tipologie di apprendistato, le nuove disposizioni sull'apprendistato di primo livello sembrano aver sganciato dal sistema istruzione/formazione-lavoro il terzo tipo, legando invece a doppio filo tale sistema alla prima tipologia.

Tuttavia, come rilevato da autorevole dottrina, il tentativo di rilancio di tali fattispecie pare ancora una volta non adeguato e non rispondente alle esigenze del mercato del lavoro. Le nuove regole, infatti, sembrano limitare la costruzione e l'implementazione del sistema duale a una serie di mere attività burocratiche, attribuendo alle sole agevolazioni economiche il compito di rendere appetibili tali contratti e di incrementarne l'utilizzo e la diffusione<sup>265</sup>.

Infine, è bene evidenziare un'ultima rilevante novità introdotta dal d.lgs. n. 81/2015, che ha previsto la possibilità di assumere in apprendistato persone disoccupate ai fini della loro qualificazione o riqualificazione e a prescindere dall'età anagrafica posseduta al momento dell'assunzione. Tale ipotesi va dunque ad aggiungersi a quanto già disposto dal T.U. sull'apprendistato per la qualificazione o riqualificazione dei lavoratori in mobilità e si colloca in quel processo di valorizzazione della funzione occupazionale dell'apprendistato, già iniziato con la riforma del 2011.

---

<sup>264</sup> Si veda anche la risposta a interpello n. 22/2016.

<sup>265</sup> TIRABOSCHI M., *Apprendistato: una leva di placement più che un (semplice) contratto*, in Bollettino Adapt, 14 luglio 2015.

Anche alla luce di tali ultimi interventi normativi si impongono le medesime considerazioni conclusive già sopra evidenziate.

Quanto all'apprendistato professionalizzante, il tentativo di semplificazione e riorganizzazione organica dell'intera disciplina dell'istituto si dimostra, come visto, solo apparente. Il d.lgs. n. 81/2015 ripropone infatti in buona sostanza la disciplina precedente, apportando modifiche che non sembrano incidere sugli aspetti patologici dell'apprendistato. Rimane ancora dubbia la reale portata della finalità formativa attribuita dalla nuova normativa, a fronte di un progressivo svuotamento di tale funzione, operato dal legislatore nella speranza di semplificare e rendere meno burocratico per i datori di lavoro il ricorso all'apprendistato. E tale considerazione vale anche per l'apprendistato di primo e terzo tipo, contratti pressoché sconosciuti alle imprese e tendenzialmente evitati per la burocrazia richiesta e per la necessaria collaborazione con soggetti esterni al rapporto apprendista-lavoratore. In un contesto come quello italiano, in cui l'impresa più comune occupa una media di 10 dipendenti e non è dotata di risorse e servizi interni specificamente deputati alla gestione del personale ma normalmente si serve per tale attività di consulenti esterni, non è difficile comprendere la ragione per cui la scelta cada sul contratto a termine e ora su quello a tutele crescenti piuttosto che su quello di apprendistato, la cui disciplina applicabile, nella sovrapposizione delle fonti, è talvolta difficilmente individuabile anche dagli operatori del diritto.

Inoltre, la prospettiva propria dell'apprendistato (che, come più volte detto, è un contratto a tempo indeterminato) mal si confà a un contesto di forte crisi economica come quello attuale, in cui le imprese sono in grado di fare previsioni sul piano economico-organizzativo-gestionale solo a breve termine. Può essere utile sul punto richiamare le parole di Pastore, che ha efficacemente affermato che *“quando c'è la crisi, l'orizzonte temporale di programmazione delle scelte di personale delle imprese si riduce drasticamente: le aziende non sanno più se e quando saranno in grado di trarre vantaggio dalla formazione dei propri dipendenti. Gli effetti della formazione professionale specifica a un certo posto di lavoro richiedono tempo per dispiegarsi. Allora, meglio i contratti temporanei senza formazione professionale”*<sup>266</sup>.

---

<sup>266</sup> PASTORE F., *Il difficile percorso dell'apprendistato*, da *www.lavoce.info* del 5 maggio 2014.

E del resto, lo stesso legislatore del Jobs Act ha spinto di fatto le imprese all'uso del contratto a termine, che, come noto, è stato liberalizzato e, non necessitando più di quelle formalità che prima potevano costituire un freno, risulta più rispondente alle esigenze attuali delle imprese.

Quanto invece ai contratti a tempo indeterminato, anche in questo caso l'apprendistato subisce la concorrenza del nuovo contratto a tutele crescenti che, come l'apprendistato, garantisce al datore di lavoro una serie di incentivi economici ma senza prevedere le formalità formative, vissute come uno "spauracchio" soprattutto dalle piccole e medie imprese. Effetto che potrebbe essere evitato se vi fosse un reale interesse delle imprese alla formazione dell'apprendista, interesse che, come detto, nel contesto dell'attuale crisi economica è raramente presente.

A ciò si aggiunge, con specifico riferimento all'apprendistato di primo e terzo tipo, la difficoltà di creare un sistema integrato efficiente nella transizione scuola - lavoro. Anche in tal caso, infatti, si pretende di ottenere un sistema duale sul modello nord europeo facendo leva sugli incentivi economici e tentando di ricentralizzare nelle mani del legislatore statale le competenze in materia di formazione per evitare la confusione normativa con la disciplina regionale o la totale inerzia delle Regioni. Manca ancora, tuttavia, un intervento strutturale che coinvolga a livello complessivo il sistema educativo e di istruzione e non solo la formazione professionale. Salvo il fatto che, anche considerando un intervento normativo di questo tipo, la scarsa familiarità e lo scetticismo delle imprese nei confronti dei contratti formativi difficilmente può indurre il mercato del lavoro ad accogliere e a implementare un sistema di alternanza duale come quello tedesco o danese, in cui i presupposti sono tradizionalmente molto diversi da quelli italiani.

### **2.6. L'elemento formativo nel contratto di apprendistato.**

#### *2.6.1. La stratificazione delle fonti e l'iter giurisprudenziale fra competenze statali e regionali*

Come visto, la formazione ha da sempre rappresentato il tratto caratterizzante l'apprendistato, quell'elemento di specialità che differenzia tale contratto da un contratto di lavoro subordinato *tout court*. Sin dalle origini dell'istituto, ha costituito

infatti quel *quid pluris* che va a integrare il sinallagma contrattuale dell'apprendistato, rendendo il negozio a causa mista o complessa.

Tuttavia, l'elemento formativo ha assunto valenza e forme diverse lungo l'evoluzione normativa dell'apprendistato.

In una prima fase, alla formazione tipicamente aziendale, l'addestramento pratico, si combinava un'attività formativa esterna, più teorica, l'insegnamento complementare. Con la legge n. 196/1997 (in particolare con l'art. 16) l'attenzione si è invece spostata sulla formazione esterna, nell'ottica di una piena rivitalizzazione dell'istituto quale unico e principale strumento formativo, in accordo con il sistema di alternanza scuola-lavoro.

Il tema della formazione si è reso problematico in particolare in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n. 276/2003 che, soprattutto sull'apprendistato professionalizzante, ha invertito inaspettatamente la rotta, eliminando l'obbligo di formazione esterna<sup>267</sup>. La nuova normativa, all'art. 49, quinto comma, parlava infatti di "*formazione formale*", senza alcuna distinzione di sorta, nello specifico disponendo: "*la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale e nel rispetto dei seguenti criteri e principi direttivi:*

- a) *previsione di un monte ore di formazione formale, interna o esterna alla azienda, di almeno centoventi ore per anno, per la acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali;*
- b) *rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni;*
- c) *riconoscimento sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione, esterna e interna alla impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali;*

---

<sup>267</sup> Loy G. *I nuovi apprendistati*, in MAGNANI M., VARESI P. A., *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005, p. 490 s..

- d) registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo;  
 e) presenza di un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate.”.

La *ratio* di tale scelta operata dal legislatore sembrerebbe essere stata quella di rendere effettiva e concreta la formazione per l’acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali, indipendentemente dal suo carattere interno o esterno all’azienda<sup>268</sup>. L’obbligo di formazione extra aziendale poteva infatti, semmai, essere reintrodotta dalle legislazioni regionali, seppur con il rischio di una disciplina fortemente differenziata.

In ogni caso, a prescindere dall’analisi dei criteri di indirizzo elencati, l’aspetto più critico della disciplina introdotta dalla Riforma Biagi è stato quello di generare una sovrapposizione di competenze statali e regionali, alla luce anche della riforma del Titolo V della Costituzione (con legge 18 ottobre 2001, n. 3) che, all’art. 117, delineava proprio il riparto delle rispettive competenze<sup>269</sup>. I termini della questione sono stati ben individuati da Muratorio, la quale ha sottolineato la necessaria e problematica collaborazione fra poteri e livelli, derivante dalla convivenza nello stesso contratto a causa mista di “*diversi momenti formativi legati alla loro dimensione pubblica o aziendale*”<sup>270</sup>.

Come si evince dal testo dell’articolo sopra menzionato, la regolamentazione dei profili formativi veniva devoluta alle Regioni che, tuttavia, non sempre avevano

<sup>268</sup> PAPA D., *Op. cit.*, p. 128, che riporta l’opinione sul punto di M. Tiraboschi.

<sup>269</sup> Sul punto, si vedano RUSCIANO M., *Riflessioni sui contratti di apprendistato e di inserimento nel decreto legislativo 276 del 2003*, in *Dir. lav. merc.*, 2004, n. 2, p. 263, Menghini L., *I contratti a contenuto formativo*, CARINCI M. T., *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Milano, 2003, p. 142, Bellocchi P., *Apprendistato. Articoli 47-53*, MONTUSCHI L., LISO F., ICHINO P., PEDRAZZOLI M., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Il nuovo mercato del lavoro: commento al D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, 2004, p. 559 s., Ciucciiovino S., *Apprendistato: art. 49*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: commento al d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276: riforma Biagi*, Padova, 2007, p. 730, FILADORO C., *Apprendistato, contratto di inserimento, nuovi contratti di formazione: formazione e inserimento del lavoratore nel mercato*, Padova, 2005, p. 43, Guarriello F., *Apprendistato*, in GHEZZI G., *Il lavoro tra progresso e mercificazione, commento critico al decreto legislativo n. 276/2003*, Roma, 2004 p. 274, MAGNANI M., VARESI P. A., *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005, p. 481, D’AGOSTINO S., *L’apprendistato di primo livello: problemi e prospettive*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, n. 4, p. 1031, MURATORIO A. (a cura di), *La formazione nell’apprendistato professionalizzante tra legislazione, prassi ed interventi giurisprudenziali*, in *Lav. giur.*, 2010, n. 11, p. 1129, VITIELLO E., *I nuovi rapporti di lavoro secondo la riforma Biagi*, Padova, 2004, p. 139, D’Onghia M., *I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto d’inserimento*, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Bari, 2006, p. 272.

<sup>270</sup> MURATORIO A. (a cura di), *La formazione nell’apprendistato professionalizzante tra legislazione, prassi ed interventi giurisprudenziali*, in *Lav. giur.*, 2010, n. 11, p. 1129.

tempestivamente accolto tale invito<sup>271</sup>, costringendo il legislatore a intervenire nel 2005 con la legge n. 35, al fine di introdurre una disciplina transitoria<sup>272</sup> con la quale demandare alle parti sociali la regolazione provvisoria degli stessi. A tal proposito, la circolare ministeriale n. 30/2005 aveva poi precisato che *“la disposizione deve essere intesa nel senso che il legislatore, al fine di accelerare il processo di messa a regime dell’istituto, affida la definizione della disciplina per l’apprendistato professionalizzante agli stessi soggetti che stipulano i contratti collettivi nazionali di lavoro, i quali potranno concordarla in qualsiasi momento senza, dunque, dover attendere la fase di rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro. Nulla esclude peraltro, anche ai sensi dell’articolo 86, comma 13, del decreto legislativo n. 276 del 2003, che la regolamentazione della materia venga definita anche mediante uno o più accordi interconfederali”*<sup>273</sup>. Nell’ottica della massima implementazione del contratto di apprendistato veniva quindi addirittura consentito all’autonomia individuale di determinarne i relativi contenuti formativi, qualora il CCNL di riferimento non ne facesse cenno<sup>274</sup>. Tuttavia, la scarsa chiarezza generatasi sul tema aveva indotto le Regioni a ricorrere alla Corte costituzionale al fine di denunciare la sovrapposizione delle competenze venutasi a creare e la violazione delle proprie prerogative. Accogliendo l’invito delle Regioni, il Giudice delle leggi, con sentenza del 28 gennaio 2005, n. 50, aveva dichiarato la legittimità costituzionale dell’art. 49, fondando la propria decisione sulla netta distinzione fra formazione svolta all’esterno

---

<sup>271</sup> In proposito, si è profilata la questione relativa al tipo di atto legislativo utilizzato dalle Regioni. Alla legge regionale, richiesta dal legislatore, molte Regioni hanno preferito le regolamentazioni, elaborate dalle relative Giunte regionali. PAPA D., *Il contratto di apprendistato: contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Milano, 2010, p. 132, Ciucciovino S., *Apprendistato. Art. 49*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 688.

<sup>272</sup> Contenuta nel comma co. 5bis dell’art. 49, d.lgs. 276/2003 (introdotto dall’art. 13, co. 13bis della legge 35/2005): *“Fino all’approvazione della Legge Regionale prevista dal comma 5, la disciplina dell’apprendistato professionalizzante è rimessa ai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati da associazioni dei datori di lavoro e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*.

<sup>273</sup> Circolare ministeriale n. 30/2005; sulla stessa linea, risposta a interpello n. 5/2007, risposta a interpello prot. 25/I/0000782 del 2006.

<sup>274</sup> Circolare ministeriale n. 30/2005: *“Qualora il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato preveda la regolamentazione dell’istituto, ma non contenga una precisa disciplina dei profili formativi, le parti, in accordo tra loro, potranno determinarne il contenuto vuoi con riferimento ai profili formativi predisposti dall’ISFOL in vigore della legge n. 196 del 1997 vuoi mediante l’ausilio degli Enti bilaterali e, qualora previsto dal CCNL applicato, previo parere di conformità degli stessi, vuoi, infine, tenendo conto di quanto previsto dai provvedimenti regionali fin qui adottati in materia di disciplina sperimentale dell’apprendistato professionalizzante”*, salve le sperimentazioni regionali e le relative delibere di Giunta, laddove compatibili.



dell'azienda<sup>275</sup>, la cui competenza doveva essere affidata in modo esclusivo alle Regioni (ex art. 117, co. 3 Cost.) e formazione interna che, vertendo su un rapporto tra privati, dunque rientrando nella sfera dell'ordinamento civile, doveva viceversa essere gestita direttamente dallo Stato. Pertanto, a detta della Corte, non sussisteva un problema di interferenza di competenze, peraltro fisiologico e inevitabile. Sicché, la plausibile sovrapposizione nella gestione degli anzidetti profili formativi poteva ben risolversi con l'applicazione del principio di leale collaborazione, più volte ribadito dal Titolo V della Costituzione<sup>276</sup>.

Nonostante i chiarimenti interpretativi della Corte costituzionale<sup>277</sup> e del Ministero del lavoro, le criticità operative avevano tuttavia costretto il legislatore a intervenire nuovamente con la legge n. 247 del 2007 prima (in attuazione del c.d. Protocollo welfare del 23 luglio 2007), e con il D.L. n. 112 del 2008 (convertito nella legge n. 133/2008) poi, che inseriva un ulteriore comma all'articolo in esame (il 5ter) – dedicato alla formazione endoaziendale – ai sensi del quale *“in caso di formazione esclusivamente aziendale (...) i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero agli enti bilaterali. I contratti collettivi e gli enti bilaterali definiscono la nozione di formazione aziendale e determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini*

<sup>275</sup> Tale formazione, detta anche pubblica veniva definita come quella da svolgere negli istituti scolastici, nelle apposite strutture organizzate e gestite dalle Regioni o negli istituti privati con i quali siano stato stipulati accordi in proposito. Per una ricostruzione dell'iter giurisprudenziale in materia, si veda CIUCCIOVINO S., *L'apprendistato professionalizzante ancora alla ricerca di una disciplina definitiva*, in Riv. It. Dir. Lav., 2009, n. 3, p. 379, DESSÌ O., *Formazione in azienda e contratto di apprendistato professionalizzante nella recente giurisprudenza costituzionale*, in Dir. lav. merc., 2010, n. 2, p. 320.

<sup>276</sup> Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50: *“Se è vero che la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'ordinamento civile, e che spetta invece alle Regioni e alle Province autonome disciplinare quella pubblica, non è men vero che nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto. Occorre perciò tener conto di tali interferenze. (...) In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, (...), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre”*.

<sup>277</sup> Oltre alla citata Corte cost. n. 50/2005, si richiamano, sulla ripartizione di competenze fra Stato e Regioni in tema di formazione: Corte cost. nn. 50/2004, 51/2005, 406/2006, 425/2006, 21/2007 e 24/2007.

*contrattuali e la registrazione nel libretto formativo*". Intanto, è opportuno dare una definizione di formazione aziendale, espressione con la quale si intende "quella formazione che deve essere organizzata e gestita dal datore di lavoro<sup>278</sup> nell'ambito dei locali aziendali, o quella che deve essere progettata e governata dall'azienda, anche avvalendosi, se è necessario, di strutture, locali e competenze esterne"<sup>279</sup>. Ciò che rilevava, dunque, non era tanto l'ambito in cui si svolgevano le attività formative, quanto piuttosto il soggetto chiamato a gestirle e finanziarle<sup>280</sup>.

La dottrina<sup>281</sup>, sulla base dell'iter giurisprudenziale e di quanto espressamente chiarito dal Ministero del lavoro<sup>282</sup>, aveva individuato nell'enunciata disposizione l'intento legislativo di creare un "canale parallelo" e aggiuntivo rispetto al preesistente regime, devoluto *in toto* alla regolamentazione collettiva che, di conseguenza, avrebbe avuto ad oggetto non solo la durata e le modalità di erogazione della formazione (come previsto per qualsiasi tipo di attività formativa), ma anche i contenuti, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale acquisita, la registrazione nel libretto formativo e ogni altro aspetto inerente alla disciplina della formazione. L'introduzione di un sistema sussidiario di competenza statale, in cui l'autonomia collettiva era valorizzata all'estremo, poteva infatti costituire una valida alternativa all'offerta pubblica, allo stato inadeguata, costringendo le imprese a rendere effettiva la formazione (non essendo le stesse più vincolate alle offerte formative pubbliche)<sup>283</sup>.

---

<sup>278</sup> Sono gli stessi contratti collettivi a dover definire in che cosa consiste la capacità formativa di un'impresa.

<sup>279</sup> Risposta a interpello n. 50/2008.

<sup>280</sup> In sostanza, la formazione interna non doveva dipendere da finanziamenti pubblici né subire ingerenze di alcun tipo da parte di soggetti pubblici (salvo quanto previsto dalla Corte cost. n. 176/2010). I soggetti all'uopo deputati, indicati dalla risposta a interpello n. 50/2008, erano: le associazioni stipulanti i contratti collettivi di qualsiasi livello, gli enti bilaterali e i soggetti esterni all'azienda, PAPA D., *Op. cit.*, p. 139, MURATORIO A. (a cura di), *La formazione nell'apprendistato professionalizzante tra legislazione, prassi ed interventi giurisprudenziali*, in *Lav. giur.*, 2010, n. 11, p. 1130.

<sup>281</sup> CIUCCIOVINO S., *L'apprendistato professionalizzante ancora alla ricerca di una disciplina definitiva*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2009, n. 3, p. 379, TIRABOSCHI M., *L'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione dopo la legge n. 133 del 2008*, *Dir. rel. ind.*, 2008, n. 4, p. 1056 s., MURATORIO A. (a cura di), *La formazione nell'apprendistato professionalizzante tra legislazione, prassi ed interventi giurisprudenziali*, in *Lav. giur.*, 2010, n. 11, p. 1129, PAPA D., *Op. cit.*, p. 128, DESSI O., *Formazione in azienda e contratto di apprendistato professionalizzante nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. lav. merc.*, 2010, n. 2, p. 313, MONDA G.M., *La rivisitazione del contratto di apprendistato*, in CINELLI M., FERRARO G., *Lavoro, competitività, welfare: commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Torino, 2008, p. 118, MASSI E., *Apprendistato professionalizzante e formazione aziendale*, in *Dir. prat. lav.*, 2010, n. 26.

<sup>282</sup> Risposta a interpello n. 50/2008, circolare ministeriale n. 27/2008.

<sup>283</sup> TIRABOSCHI M., *L'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione dopo la legge n. 133 del 2008*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2008, n. 4, p. 1055 s..

L'equiparazione dei due canali, considerati fungibili e concorrenti, non aveva tuttavia sopito i contrasti tra Stato e Regioni, le quali si erano nuovamente appellate al Giudice delle leggi per sentir dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 5ter dell'art. 49, d.lgs. n. 276/2003. Sul punto, la Corte costituzionale (nella sentenza n. 176 del 14 maggio 2010<sup>284</sup>) ha pronunciato la parziale incostituzionalità della novella (comma 5ter), in quanto in contrasto con gli artt. 117 e 120 Cost.. In particolare, i giudici della Consulta hanno criticato quelle espressioni<sup>285</sup> che, *“escludendo l'applicazione del precedente comma 5, si traducono in una totale estromissione delle regioni dalla disciplina in questione, essendosi lo Stato unilateralmente attribuito il potere di disciplinare le fonti normative per identificare il discrimine tra formazione aziendale (la cui disciplina gli spetta) e formazione professionale extra aziendale (di competenza delle regioni), escludendo così qualsiasi partecipazione di queste ultime”*. La violazione della disposizione sul riparto di competenze (art. 117 Cost.) e del principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.) veniva in particolare ravvisata nella pressoché totale estromissione delle Regioni dalla regolamentazione e dalla gestione della formazione esclusivamente aziendale venendo meno, peraltro, a quanto già statuito dalla medesima Corte nella precedente decisione del 2005<sup>286</sup>.

A tal proposito, era allora prontamente intervenuto il Ministero, con la risposta a interpello n. 25/2010, interpretando le parole della sentenza in esame. In tale occasione, veniva precisato che la *“formulazione del citato comma 5 ter (...) rimane pertanto applicabile, rimanendo altresì (ndr) ferma la possibilità di percorsi in apprendistato con formazione esclusivamente aziendale”*, la cui disciplina non può prescindere *“da una legislazione di livello regionale frutto di una intesa formale tra Regioni e Province*

---

<sup>284</sup> CIUCCIOVINO S., *Stato, Regioni, autonomia privata nell'apprendistato professionalizzante*, in Riv. It. Dir., lav., 2010, n. 4, p. 1089, MURATORIO A. (a cura di), *La formazione nell'apprendistato, nell'apprendistato professionalizzante tra legislazione, prassi ed interventi giurisprudenziali*, in Lav. giur., 2010, n. 11, p. 1130, DESSÌ O., *Formazione in azienda e contratto di apprendistato professionalizzante nella recente giurisprudenza costituzionale*, in Dir. lav. merc., 2010, n. 2, p. 313, BARBIERI M., *Apprendistato professionalizzante: la leale collaborazione impossibile (per ora)*, in Riv. it. dir. lav., 2010, n. 2, p. 1073, GARATTONI M., *La formazione aziendale nell'apprendistato x art. 49, comma 5-ter, d.lgs. n. 276/2003 dopo la sentenza n. 176/2010 della Corte costituzionale*, in Riv. it. dir. lav., 2010, n. 4, p. 1099.

<sup>285</sup> *“integralmente” e “definiscono la nozione di formazione aziendale” e “non opera quanto previsto dal comma 5. In questa ipotesi”*. Resta viceversa in vigore la proposizione *“i contratti collettivi e gli enti bilaterali determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo”*.

<sup>286</sup> Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50.

*autonome di Trento e Bolzano con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale*". L'intervento della Corte, infatti, era volto proprio a ribadire il ruolo di stimolo e controllo delle Regioni nella determinazione dei profili formativi<sup>287</sup>: non si eliminava dunque la possibilità per le imprese di servirsi della sola formazione interna, quanto piuttosto il c.d. "canale parallelo" o, meglio, la totale devoluzione di ogni aspetto (compresa la definizione stessa di formazione esclusivamente aziendale) alla contrattazione collettiva<sup>288</sup>. Il principio di leale collaborazione, richiamato dalla sentenza, andava pertanto osservato e applicato attraverso apposite intese a livello regionale con le parti sociali, che avrebbero dovuto tener conto della necessaria diversificazione che occorreva garantire fra i diversi percorsi formativi previsti dall'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003.

Le posizioni della Consulta, ribadite e chiarite dal Ministero del lavoro, hanno suscitato qualche perplessità, soprattutto se poste a confronto con lo spirito con cui il legislatore era intervenuto rispettivamente nel 2007 e nel 2008, ossia quello di sopperire all'inerzia delle Regioni, che aveva gettato nel caos il sistema formativo, già di per sé inadeguato<sup>289</sup>. Di conseguenza, l'intervento giurisprudenziale, seppur apprezzabile per aver tentato di dipanare la matassa delle competenze e di trovare strumenti e criteri volti a conciliare le posizioni degli attori coinvolti, non sembra aver favorito, in concreto, l'attuazione di un sistema formativo efficiente, né aver totalmente risolto la confusione generatasi fra i soggetti interessati dal tema della formazione.

#### *2.6.2. Lo stato dell'arte sotto la lente delle discipline regionali e dei contratti collettivi.*

Alla luce degli interventi legislativi e giurisprudenziali analizzati, si rende ora necessario dar conto di come le Regioni e la contrattazione collettiva siano intervenute sul tema della formazione, nei rispettivi ruoli.

---

<sup>287</sup> Corte cost. 14 maggio 2010, n. 176 ha esaminato le seguenti questioni di legittimità sulle relative previsioni introdotte dalla D.L. n. 112/2008 in relazione all'eliminazione della durata minima legale di due anni del contratto di apprendistato professionalizzante, alla possibilità di percorsi formativi esclusivamente endoaziendali, secondo la disciplina dei contratti collettivi nonché all'attivazione di forme di apprendistato specializzante sulla base di intese fra datori di lavoro, Università e altre istituzioni formative.

<sup>288</sup> PAPA D., *Op. cit.*, p. 147, TIRABOSCHI M., *L'apprendistato professionalizzante dopo la sentenza n. 176/2010 della Consulta*, in Guida al lav., 2010, n. 23.

<sup>289</sup> Sul tema, si veda anche Corte cost. n. 334/2011, con nota di CIUCCIOVINO S., *La concorrenza di competenze Stato-Regioni nella disciplina dell'apprendistato ancora una volta all'attenzione della Corte costituzionale*, in Riv. It. Dir. Lav., 2011, n. 2, p. 276.

Come visto, alle Regioni è stato affidato di volta in volta il compito di regolamentare la formazione, in particolare quella finalizzata all'acquisizione di competenze di base e trasversali. Il quadro di implementazione della normativa sul piano regionale che ne è derivato è tuttavia risultato estremamente eterogeneo e ha dato luogo a una disciplina "a macchia di leopardo". Alla stratificazione normativa sul piano nazionale, si è infatti aggiunta quella di livello regionale. Le Regioni chiamate a regolamentare gli aspetti formativi dell'apprendistato demandati dal legislatore hanno risposto con tempi diversi e talvolta sono rimaste inerti.

Ponendo a confronto due monitoraggi Isfol sull'apprendistato, il primo effettuato sul decennio 1998-2008, il secondo relativo al 2010 si può dire vi sia stato a livello generale un sensibile avanzamento nell'iter di regolamentazione regionale dell'apprendistato <sup>290</sup>, dovuto anche agli interventi propulsori del legislatore (rispettivamente con le leggi n. 247/2007 e n. 133/2008) e della giurisprudenza della Corte costituzionale sopra meglio analizzati. Tuttavia, permaneva il problema legato alla differenziazione delle modalità e dei contenuti delle forme di attuazione.

Come visto, a partire dal 2011 il legislatore è nuovamente intervenuto con una riforma di ampia portata dell'istituto, il T.U. sull'apprendistato, che ha affidato alle Regioni la regolamentazione dell'offerta pubblica formativa volta all'acquisizione di competenze di base e trasversale, interna o esterna all'azienda.

In particolare, in tale periodo e con specifico riferimento agli anni 2012-2013, l'attività di monitoraggio ha evidenziato un livello di avanzamento della disciplina regionale in materia di apprendistato professionalizzante decisamente maggiore del passato. Infatti, come emerge dai dati forniti dall'Isfol <sup>291</sup>, per tale anno tutte le amministrazioni regionali/provinciali avevano recepito l'art. 4 del d.lgs. n. 167/2011 e regolamentato l'apprendistato professionalizzante, definendo le norme generali per l'attuazione dell'offerta pubblica di formazione di base e trasversale. Si sottolinea che oltre agli atti

---

<sup>290</sup> Le Regioni che in quel periodo avevano dato attuazione alla normativa sull'apprendistato, emanando la relativa legge regionale e gli atti di regolamentazione, sono passate da undici (Piemonte, Province di Trento e di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Puglia, Sardegna) a dodici (si aggiunge il Molise), quelle in cui invece è stata emanata la legge regionale ma non gli atti di regolamentazione, in corso di definizione, da quattro (Lombardia, Veneto, Basilicata, Molise) a sei (con l'ingresso di Liguria, Abruzzo, Campania). Solo tre invece (Valle d'Aosta, Calabria e Sicilia) quelle che si sono limitate ai provvedimenti amministrativi (in precedenza erano sei: Valle d'Aosta, Liguria, Abruzzo, Campania, Calabria e Sicilia). Isfol, *Monitoraggio sull'apprendistato, X Rapporto*, 2009 e *XI Rapporto*, 2011, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

<sup>291</sup> Isfol, *Monitoraggio sull'apprendistato, XIV Rapporto*.

di regolamentazione, nella maggior parte delle Regioni è stata anche attivata l'offerta formativa destinata ai giovani assunti in apprendistato.

Successivamente, l'iter legislativo ha proseguito con una serie di azioni correttive che di anno in anno hanno progressivamente ridotto il ruolo e i compiti delle Regioni, valorizzando quello della formazione endoaziendale.

Inoltre, il 20 febbraio 2014 sono state sottoscritte le Linee Guida per l'apprendistato professionalizzante dalla Conferenza Stato-Regioni, che per divenire operative richiedevano un nuovo intervento regionale. Tuttavia, l'estrema differenziazione delle discipline regionali e le difficoltà incontrate dalle imprese nell'orientarsi nel labirinto delle fonti per il ricorso all'apprendistato, avevano indotto la Conferenza ad attribuire ai datori di lavoro la possibilità di sganciarsi dall'offerta formativa regionale, provvedendo alla formazione relativa alle competenze di base e trasversali in modo autonomo (purché presentassero i requisiti per farlo). In ogni caso, l'impegno sottoscritto dalle Regioni in tale sede è stato quello di assicurare l'omogeneizzazione delle regolamentazioni regionali entro sei mesi dalla approvazione delle stesse Linee Guida. Tuttavia, alla data del 31 dicembre 2014, ossia quasi un anno dopo, le Linee Guida risultavano recepite attraverso specifici atti regionali solo da alcune amministrazioni: Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Marche, Lazio e Campania.

Di lì a poco, le Regioni sono state nuovamente chiamate a intervenire per il recepimento della legge n. 78/2014 (di conversione con modificazioni del D.L. n. 34/2014), che per l'apprendistato professionalizzante ha introdotto l'obbligo per le stesse di comunicare alle aziende le modalità di svolgimento dell'offerta formativa pubblica, anche con riferimento alle sedi ed al calendario delle attività previste, entro 45 giorni dalla comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro. Tale nuova disposizione è stata recepita solo da cinque Regioni: Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche<sup>292</sup>. Come evidenziato dall'Isfol, si tratta non a caso delle Regioni che già disponevano di un sistema informatico di comunicazione immediata tra amministrazione regionale, imprese ed enti di formazione, e di un catalogo dell'offerta che assicurava la possibilità di interventi ricorrenti e diffusi sul territorio<sup>293</sup>.

---

<sup>292</sup> Si veda anche TIRABOSCHI M., *Apprendistato di mestiere: appuntamento mancato con la semplificazione. Rapporto di monitoraggio sulla implementazione a livello regionale delle Linee guida del 20 febbraio 2014*, Working Paper ADAPT, 27 ottobre 2014, n. 165.

<sup>293</sup> Isfol, *Monitoraggio sull'apprendistato, XV Rapporto*.

Da ultimo, il d.lgs. n. 81/2015 è intervenuto abrogando la normativa precedente e sostanzialmente confermando la disciplina della formazione dell'apprendistato professionalizzante come prevista dal T.U. a seguito dell'intervento della Linee Guida e delle modifiche apportate dalla legge n. 78/2014. In tale provvedimento normativo viene pertanto ribadito l'obbligo per il datore di lavoro di garantire la formazione relativa alle capacità specialistiche e tecniche, formazione integrata dalla offerta formativa pubblica, interna o esterna all'azienda, finalizzata all'acquisizione di competenze di base e trasversali. La regolamentazione dell'offerta formativa pubblica viene nuovamente demandata alle Regioni, sentite le parti sociali e tenuto conto del titolo di studio e delle competenze dell'apprendista, per un monte-ore complessivo non superiore a centoventi ore per la durata del triennio. Resta altresì fermo il compito delle Regioni di comunicare al datore di lavoro, entro 45 giorni dalla instaurazione del rapporto, le modalità di svolgimento dell'offerta formativa pubblica, anche con riferimento alle sedi e al calendario delle attività.

Alla luce di tale ultima normativa, analizzandone lo stato di attuazione con riguardo al 2014-2015, ossia il periodo più recente di cui vi siano dati statistici valutabili (non essendo ancora disponibili quelli successivi), è possibile notare una forte discrepanza sul territorio italiano fra le diverse macro-aree<sup>294</sup>. Il nord infatti (e soprattutto il nord-est) risulta aver dato attuazione alle norme di legge e alle indicazioni fornite dalla Conferenza Stato-Regioni con una completezza e tempestività nell'attuazione non riscontrata sul resto del territorio nazionale. L'unica Regione ad avere infatti provveduto con eguale solerzia nel centro-sud è stata il Molise.

Tale differenziazione è legata anche ai vari interventi normativi che si sono susseguiti e sovrapposti e che di volta hanno richiesto l'intervento attuativo delle Regioni, chiamate a legiferare sulla base di cornici normative diverse e in continua evoluzione.

In particolare, al 2015 solo otto Regioni risultano aver fatto esplicito riferimento alle Linee Guida per l'adozione di provvedimenti relativi all'offerta formativa per l'apprendistato professionalizzante e solo in alcuni casi si è trattato di provvedimenti di ampia portata che, oltre a recepire le indicazioni delle Linee Guida, hanno adeguato anche il quadro regolamentare al nuovo contesto normativo.

---

<sup>294</sup> Isfol, *Monitoraggio sull'apprendistato, XVI Rapporto*.

In conclusione, l'analisi delle normative e degli ultimi provvedimenti regionali non mostra particolari novità e si pone in sostanziale continuità con quanto rilevato per il periodo precedente. Attualmente, come visto, la gran parte delle amministrazioni regionali ha attivato nel 2015 un'offerta formativa pubblica per i giovani assunti con contratto di apprendistato professionalizzante, ampliata anche attraverso interventi sui cataloghi regionali<sup>295</sup>, ma per lo più ferma alla normativa precedente il d.lgs. n. 81/2015.

I dati mostrano pertanto ancora uno stato di inevitabile diversificazione, che grava in particolare sulle imprese di grandi dimensioni e plurilocalizzate, le quali devono fare i conti oltre che con l'evoluzione normativa, con previsioni regionali talvolta molto diverse.

Quanto al ruolo della contrattazione collettiva, come detto, ad essa è stata affidata la determinazione della formazione, in termini di durata e modalità di erogazione nonché, in senso più ampio, la formazione prettamente aziendale.

Il dato comune emerso preliminarmente è la mancata attenzione rivolta dall'autonomia collettiva alla regolamentazione rispettivamente dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione e quello per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di formazione, che sono stati generalmente soltanto citati dai contratti collettivi in quanto modelli di apprendistato. Quasi la totalità dei CCNL ha infatti disciplinato unicamente l'apprendistato professionalizzante negli aspetti specificamente richiesti.

A tal proposito, l'analisi effettuata dall'Isfol sui contratti collettivi sottoscritti a seguito dell'entrata in vigore del T.U. e dell'evoluzione normativa successiva mostra la difficoltà delle parti sociali di stare al passo con le modifiche di volta in volta introdotte a livello normativo.

Se dopo il T.U. si è infatti assistito a una discreta implementazione delle disposizioni ivi contenute da parte dei contratti collettivi, lo stesso non si può dire per gli interventi di riforma successivi. Lo scarso lasso di tempo lasciato alla contrattazione collettiva per allinearsi alle nuove disposizioni e il susseguirsi degli interventi normativi (dal 2011 ad oggi, praticamente uno all'anno) hanno reso più complessa e difficile l'interpretazione

---

<sup>295</sup> Risultano ancora prive di un'offerta formativa pubblica Puglia e Calabria.



della disciplina dell'apprendistato e di conseguenza la previsione sul piano collettivo di una regolamentazione corrispondente alle modifiche di legge di volta in volta entrate in vigore.

I contratti collettivi risultano pertanto spesso già superati dalle nuove previsioni nel frattempo introdotte dal legislatore. La maggior parte dei contratti, infatti, hanno recepito le norme del T.U. (norme ormai abrogate) ma non quelle successive, soprattutto non quelle da ultimo introdotte con il d.lgs. n. 81/2015, che costituisce la disciplina dell'apprendistato attualmente in vigore<sup>296</sup>.

In conclusione, si può pertanto osservare che i soggetti deputati a delineare gli aspetti più rilevanti della disciplina dell'apprendistato (*in primis* la contrattazione collettiva e poi le Regioni), nonostante i tentativi del legislatore di alleggerirne i compiti per favorirne il tempestivo intervento, hanno mostrato di non essere in concreto in grado di dare attuazione nei rispettivi ambiti di competenza alle modifiche di legge succedutesi nel tempo. Ciò ha evidentemente determinato per i soggetti destinatari della disciplina – i lavoratori e i datori di lavoro – una confusione nell'utilizzo dell'apprendistato, se possibile, ancora maggiore di quella già evidenziata in passato, prima degli interventi degli ultimi 4 anni.

---

<sup>296</sup> Il XVI Rapporto dell'Isfol mostra infatti che *“Il quadro risulta più complesso e articolato quando si passa all'analisi dei 44 CCNL firmati dopo l'entrata in vigore della legge n. 78/2014. Di questi, la maggior parte 40, non ha recepito alcun aspetto della nuova disciplina, facendo riferimento esclusivamente al TUA o alla legge n. 92/2012. (...) Contratti stipulati dopo il 15 giugno 2015, data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 81, non hanno recepito, salvo rari casi, le modifiche introdotte da questo provvedimento nella disciplina dell'apprendistato. Infatti, soltanto due CCNL fanno riferimento al Decreto legislativo, recependo alcuni aspetti della disciplina relativa all'apprendistato professionalizzante”*.



## CAPITOLO III

### I CONTRATTI VOLTI ALL'INSERIMENTO NEL MERCATO DEL LAVORO

SOMMARIO: **3.1.** Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di inserimento. - **3.2.** Il contratto di inserimento. - 3.2.1. *Definizione, causa e finalità del contratto. Il progetto individuale di inserimento.* - 3.2.2. *La disciplina del contratto di inserimento ai sensi del d.lgs. 276/2003.* - 3.2.3. *Gli incentivi normativi ed economici e le agevolazioni contributive destinate al contratto di inserimento.* - 3.2.4. *Dopo il d.lgs. n. 276/2003. L'abrogazione del contratto di inserimento.* - **3.3.** I tirocini formativi e di orientamento: i c.d. *stage*. - 3.3.1. *La nozione, l'oggetto e la finalità dello stage.* - 3.3.2. *La disciplina dello stage ai sensi dell'art. 18, l. n. 196/1997 e del d.m. attuativo n. 142/1998.* - 3.3.3. *L'evoluzione normativa della disciplina dello stage. Dalla Riforma Biagi al D.L. n. 138/2011 (convertito in legge n. 148/2011).* - 3.3.4. *La Riforma Fornero e le Linee Guida in materia di tirocini.* - **3.4.** La parabola del contratto unico e il nuovo contratto a tutele crescenti.

#### **3.1 Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di inserimento.**

Come visto nel precedente capitolo, in attuazione dell'art. 2 della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, il d.lgs. n. 276/2003, nel Titolo VI, il legislatore ha introdotto il contratto di inserimento in sostituzione del contratto di formazione e lavoro che, da questo momento, è rimasto in vigore nel solo settore del pubblico.

A tal proposito, è stata precedentemente ricordata la scelta del legislatore da un lato, di mantenere in vita il contratto di apprendistato, seppur rinnovandolo profondamente, per adempiere alla finalità formativa, dall'altro di sostituire (nel solo settore privato) il contratto di inserimento al contratto di formazione e lavoro, per soddisfare la finalità occupazionale<sup>297</sup>. In particolare, si è osservato come la citata funzione formativa sia stata devoluta all'apprendistato, secondo tre diverse tipologie contrattuali.

Il contratto di inserimento è stato invece destinato, come accennato, a tutte quelle categorie di lavoratori per le quali l'ingresso nel mercato lavorativo risultasse difficoltoso, a prescindere dalla necessità di una loro formazione professionale, tramite

---

<sup>297</sup> PAU E., *Contratti di inserimento: dubbi e soluzioni*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 34, Spolverato G., *Il progetto individuale di inserimento e le sanzioni*, in BROLLO M., MATTEROLO M. G., MENGHINI L., *Op. cit.*, p. 227, il quale fa giustamente notare la mancanza del rinvio alla legislazione regionale (che ex art. 117 Cost. detiene competenza esclusiva in materia di formazione professionale) per il contratto di inserimento rispetto a quanto avviene nell'apprendistato.

un progetto individuale d'inserimento volto ad adattare le capacità professionali possedute dal lavoratore al contesto lavorativo di destinazione<sup>298</sup>. Invero, tale contratto è stato introdotto proprio per rispondere all'esigenza, subentrata per lo più nell'ultimo decennio, di maggior flessibilità e di riduzione del costo del lavoro onde combattere i tassi di disoccupazione sempre più elevati. In effetti, il contratto di inserimento non rappresenta propriamente un'evoluzione del contratto di formazione e lavoro: vero è che la disciplina in questione è stata formulata con riferimento a quella di quest'ultimo istituto, apportandovi le opportune modifiche, ma è altresì vero che ciò che ne è derivato è stato una tipologia contrattuale assolutamente diversa nei presupposti, nella struttura, negli obiettivi e nello svolgimento<sup>299</sup>. Una ridefinizione completa, insomma, in accordo con quanto disposto dal Regolamento Ce n. 2204/2002 e dalle indicazioni direttamente fornite dalla Commissione europea in materia di aiuti di Stato.

### **3.2 Il contratto di inserimento.**

#### *3.2.1. Definizione, causa e finalità del contratto. Il progetto individuale di inserimento.*

Come detto, il d.lgs. n. 276 del 2003, agli artt. 54-59, ha introdotto una nuova fattispecie contrattuale, il contratto di inserimento, che è subentrato nel settore privato al contratto di formazione e lavoro. Un istituto per la verità non del tutto sconosciuto al nostro ordinamento.

In effetti, il legislatore aveva già previsto in due occasioni forme di inserimento o reinserimento: la prima, all'art. 20 della legge n. 223 del 1991, che consentiva l'assunzione a tempo determinato di categorie di soggetti "deboli" quali disoccupati di lungo periodo e lavoratori in mobilità per favorirne il reinserimento mentre, la seconda, era invece contenuta nell'art. 16 della legge n. 451 del 1994, laddove venivano delineate

---

<sup>298</sup> La giurisprudenza si era già orientata nell'attribuire un maggior peso alla finalità occupazionale; in tal senso si leggano Corte cost. 25 maggio 1987, n. 190, Cass. 9 febbraio 2001, n. 1907, Cass. 8 gennaio 2003, n. 82, Cass. 1 settembre 2004, n. 17574.

<sup>299</sup> CARDARELLO C., CIRANNA A., MAZZAMAURO C., PATRIZI MONTORO A. *La legge Biagi e la nuova disciplina dei rapporti di lavoro*, Milano, 2006, p. 377; Maiani B., *Parte II – Il contratto di inserimento*, in PELLACANI G. (a cura di), *Commentario alla riforma del lavoro. I nuovi contratti di lavoro e la certificazione*, Milano, 2005, p. 326; Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI A., *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali: commentario al Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Padova, 2004, p. 636. Non sono dello stesso parere DI CORRADO G., *Formazione e contratto di lavoro*, Dir. Merc. Lav., 2006, n. 1-2, p. 202 e BORTONE R., DAMIANO C., GOTTARDI D., *Lavori e precarietà. Il rovescio del lavoro*, Roma, 2004, p. 12 s., i quali evidenziano un rapporto di successione e/o di continuità tra il cfl e il contratto di inserimento.

le due possibili tipologie di contratti di formazione e lavoro<sup>300</sup>. La tipologia di cui alla lettera b) del citato art. 16, c.d. “leggera”, veniva infatti definita come mirata “*ad agevolare l’inserimento professionale mediante un’esperienza lavorativa che consenta un adeguamento delle capacità professionali al contesto produttivo ed organizzativo*”. L’ipotesi di utilizzare contratti flessibili quali strumenti di incentivazione all’occupazione era dunque già stata presa in considerazione dal legislatore, senza però trovare un compiuto sviluppo.

Un passaggio decisivo nell’evoluzione delle fattispecie anzidette è quindi stato segnato proprio dall’introduzione del d.lgs. n. 276/2003 (in attuazione della legge delega n. 30 del 2003) il quale, all’art. 54, così definiva il contratto di inserimento: “*Il contratto di inserimento è un contratto di lavoro diretto a realizzare, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, l’inserimento ovvero il reinserimento nel mercato del lavoro di determinate categorie di persone*”.

Tale definizione enunciava dunque con chiarezza la finalità del contratto, lasciando invece qualche dubbio in più sulla natura giuridica e sulla causa dello stesso.

In particolare, quanto alla natura giuridica, il contratto di inserimento veniva ricondotto, seppur non espressamente, alla disciplina del rapporto di lavoro subordinato ex art. 2094 cod. civ. e ciò, sulla base di una serie di ragioni.

Una prima ragione è stata ravvisata nel fatto che la causa del contratto fosse costituita dallo schema tipico dello scambio prestazione-retribuzione, seppur con l’aggiunta del progetto individuale di adattamento. Inoltre, a supporto della natura subordinata del contratto di inserimento si poneva il rinvio della disposizione appena richiamata alla contrattazione collettiva (ad esempio, a proposito dell’inquadramento economico-normativo del lavoratore e in merito alla definizione dei progetti individuali di inserimento<sup>301</sup>), nonché il rinvio operato direttamente dall’art. 58, d.lgs. n. 276/2003<sup>302</sup>

---

<sup>300</sup> FILADORO C., *Apprendistato, contratto di inserimento, nuovi contratti di formazione: formazione e inserimento del lavoratore nel mercato*, Padova, 2005, p. 75, Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI, A., *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali: commentario al Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Padova, 2004, p. 658, Menghini L., *Il contratto di inserimento*, in GHEZZI G., *Il lavoro tra progresso e mercificazione, commento critico al decreto legislativo n.276/2003*, Roma, 2004, p. 294.

<sup>301</sup> Art. 55, co. 2, d.lgs. n. 276 del 2003: “*I contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie*

alla normativa sui contratti di lavoro a tempo determinato (d.lgs. n. 368 del 2001), ritenuta applicabile alla fattispecie negoziale in esame.

In particolare, tramite tale ultimo espresso rinvio, il contratto di inserimento veniva ulteriormente qualificato come contratto di lavoro subordinato a tempo determinato. Dubbi rimanevano tuttavia circa la causa del contratto in analisi. E non tanto sul fatto che, come visto, la causa del contratto di inserimento comprendesse lo scambio prestazione-retribuzione quanto, piuttosto, che tale sinallagma fosse arricchito dall'elemento formativo, dando luogo a un contratto a causa mista.

Rispetto al contratto di formazione e lavoro, nel contratto in analisi l'aspetto formativo risultava essere tuttavia un elemento accessorio<sup>303</sup> meramente eventuale<sup>304</sup> e veniva sostituito dal progetto individuale di inserimento, elemento causale e costitutivo del contratto stesso (come espressamente previsto dall'art. 54, co. 1, d.lgs. n. 276/2003)<sup>305</sup>.

Lo stesso articolo 55 della Riforma Biagi dichiarava infatti espressamente la non obbligatorietà della formazione. E in tal senso si era poi espresso anche il Ministero del lavoro che, con la circolare n. 31/2004 - contenente i primi chiarimenti delle norme del decreto in oggetto - affermava che *“il contratto di inserimento, (...), è un nuovo*

---

*determinano, anche all'interno degli enti bilaterali, le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento con particolare riferimento alla realizzazione del progetto, anche attraverso il ricorso ai fondi interprofessionali per la formazione continua, in funzione dell'adeguamento delle capacità professionali del lavoratore, nonché le modalità di definizione e sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento diretti ad agevolare il conseguimento dell'obiettivo di cui al comma 1”;* art. 59, co. 1, d.lgs. n. 276/2003: *“Durante il rapporto di inserimento, la categoria di inquadramento del lavoratore non può essere inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è preordinato il progetto di inserimento oggetto del contratto”.*

<sup>302</sup> Art. 58, co. 1, d.lgs. n. 276/2003: *“Salvo diversa previsione dei contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie, ai contratti di inserimento si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368”.* In tal senso si veda D'Onghia M., *I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto d'inserimento*, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti: dopo il Decreto legislativo 276/2003*, Bari, 2004, p. 290; Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI, A., *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali: commentario al Decreto legislativo 10 settembre 2003*, n. 276, Padova, 2004, p. 658.

<sup>303</sup> Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI, A., *Op. cit.*, p. 663.

<sup>304</sup> Ex art. 55, co. 4, d.lgs. n. 276/2003. La formazione nell'ambito del contratto di inserimento è stata altresì definita quale elemento accessorio da D'Onghia M., *I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto d'inserimento*, in CURZIO P. (a cura di), *Op. cit.*, p. 301. Peraltro, ciò è altresì giustificato dalla revisione operata dalla Riforma Biagi, che ha sviluppato la funzione formativa nel contratto di apprendistato, come osservato nel capitolo secondo.

<sup>305</sup> L'attuazione del progetto individuale d'inserimento rilevava non solo per la validità del contratto stesso ma anche sul piano sanzionatorio: l'art. 55, co. 5, d.lgs. n. 276/2003 stabiliva, infatti, sanzioni pecuniarie per il datore di lavoro in tal senso inadempiente.

*contratto nel quale la funzione formativa perde la sua natura caratterizzante a favore della finalità di garantire la collocazione o la ricollocazione nel mercato del lavoro di soggetti socialmente più deboli individuati tassativamente dal legislatore (art. 54, comma 1)”.*

Tale finalità si sostanziava dunque non nella formazione ma nell'ingresso guidato nel mercato lavorativo che, nella pratica, significava ingresso in una precisa realtà lavorativa tramite un progetto di inserimento personalizzato, che costituiva un compromesso tra le competenze del lavoratore e le specifiche richieste operative delle imprese. Il collocamento del lavoratore doveva risultare agevolato, adeguando le sue capacità professionali alle mansioni da svolgere in concreto. Si trattava di un adattamento non tanto a una qualifica professionale definita, quanto piuttosto alla struttura aziendale di destinazione con le sue regole produttive e organizzative. Ad ulteriore dimostrazione di ciò si poneva il fatto che la formazione, anche laddove prevista, era una formazione pratica, “sul campo”, quasi mai teorica. Tale aspetto rendeva quindi la fattispecie contrattuale in esame più flessibile e adeguata alla descritta finalità occupazionale<sup>306</sup>.

L'eventualità e l'accessorietà della formazione veniva peraltro comprovata dal fatto che non era prevista, da un punto di vista sanzionatorio, la trasformazione del rapporto di lavoro in rapporto a tempo indeterminato<sup>307</sup> nei casi in cui il datore non ottemperasse agli obblighi formativi stabiliti. In effetti, in questa direzione si era orientata anche la giurisprudenza di legittimità (già sui contratti di formazione e lavoro), che aveva affermato che *“una divergenza, anche di non lieve entità, fra gli obblighi previsti dal contratto di formazione e lavoro e il concreto svolgimento del rapporto non si traduce in un inadempimento del datore di lavoro sanzionabile con la conversione del rapporto stesso in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ove detto svolgimento avvenga con modalità tali - secondo la valutazione del giudice di merito che è incensurabile in sede di legittimità, se congruamente motivata - da non compromettere la funzione del suindicato contratto, che, diversamente dall'apprendistato, tende non già alla mera acquisizione della professionalità ma all'attuazione di una sorta d'ingresso guidato del*

---

<sup>306</sup> Spolverato G., *Il progetto individuale di inserimento e le sanzioni*, in BROLLO M., MATTEROLO M. G., MENGHINI L., *Op.cit.*, p. 226 s., Loi P., *Il contratto di inserimento*, in MAGNANI M., VARESI P. A., *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005, p. 533.

<sup>307</sup> RADEMOLI A., *Operatori e formazione: scenari di evoluzione*, in Dir. prat. lav., 2003, n. 37, Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI, A., *Op. cit.*, p. 649 s..

*giovane nel mondo del lavoro*”<sup>308</sup>. Su tali basi, non poteva di conseguenza considerarsi grave l’inadempimento costituito da un difetto rilevato nella formazione teorica del lavoratore<sup>309</sup>.

La dinamica dell’aspetto formativo andava quindi ricalcata su quanto precedentemente previsto per il contratto di formazione e lavoro di tipo *b*): un impegno formativo ridotto e generico, puramente informativo (per lo più basato sull’organizzazione del lavoro, sulla disciplina del rapporto di lavoro e sulla prevenzione ambientale e antinfortunistica). In linea con tale impostazione, l’Accordo interconfederale del 2004 aveva poi stabilito che *“il progetto deve prevedere una formazione teorica non inferiore a 16 ore, ripartita fra l’apprendimento di nozioni di prevenzione antinfortunistica e di disciplina del rapporto di lavoro ed organizzazione aziendale ed accompagnata da congrue fasi di addestramento specifico, impartite anche con modalità di e-learning, in funzione dell’adeguamento delle capacità professionali del lavoratore. La formazione antinfortunistica dovrà necessariamente essere impartita nella fase iniziale del rapporto”*. Tale monte orario minimo veniva evidentemente prescritto per accompagnare il lavoratore nell’inserimento o reinserimento, più che per formarlo professionalmente<sup>310</sup>.

L’impegno formativo, qualora previsto, doveva essere inserito nel progetto individuale di inserimento, tratto caratterizzante del contratto di inserimento.

Sul punto, l’art. 55 del d.lgs. n. 276/2003 disponeva proprio che la *“condizione per l’assunzione con contratto di inserimento è la definizione, con il consenso del lavoratore, di un progetto individuale di inserimento, finalizzato a garantire l’adeguamento delle competenze professionali del lavoratore stesso al contesto lavorativo”*. Il progetto individuale di inserimento costituiva, dunque, non un semplice elemento contrattuale accessorio bensì la vera condizione essenziale per la stipulazione del contratto di inserimento, *“l’identità dello stesso come autonoma fattispecie*

---

<sup>308</sup> Cass. 17 maggio 2003, n. 7737, che richiama le precedenti pronunce Cass., 18 febbraio 1995 n. 1745, 5 luglio 1997 n. 6069, 11 febbraio 1998 n. 1426, 1 agosto 1998 n. 7554, 13 agosto 1998 n. 7988, 9 febbraio 2001 n. 1907.

<sup>309</sup> GHEIDO M. R., CASOTTI A., *I contratti formativi*, in Dir. prat. lav., 2005, n. 48.

<sup>310</sup> Monaco M. P., *Contratto di inserimento*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 772.



*negoziale*<sup>311</sup>, senza il quale il rapporto diveniva un semplice rapporto di lavoro subordinato *tout court*<sup>312</sup>. La redazione del progetto, infatti, andava a incidere, integrandolo, sull'oggetto del negozio, tanto è vero che era previsto che tutti gli stipulanti fossero tenuti a prestare il proprio consenso rispetto allo stesso. Non si trattava più - come invece avveniva nel vecchio contratto di formazione e lavoro - di un progetto predisposto unilateralmente dal datore di lavoro, ma di un programma individualizzato sul quale le parti si accordavano al momento della stipulazione del contratto<sup>313</sup>. In questo modo, sorgeva un'obbligazione additiva<sup>314</sup> in capo al lavoratore ma soprattutto al datore di lavoro, che acquisiva l'obbligo di cooperare attivamente, rendendo effettivo quel progetto sul quale si era perfezionato il consenso e generando, in caso contrario, un inadempimento contrattuale<sup>315</sup>.

In linea di principio, il progetto doveva essere personalizzato, calibrato sulla qualificazione professionale del lavoratore da inserire, in vista del miglior adattamento dello stesso a quello specifico contesto lavorativo.

È chiaro che, nella pratica, il rischio era quello di "strappare" il consenso al lavoratore, condizionato dalla necessità di un impiego<sup>316</sup>. D'altro canto, il datore di lavoro era pur sempre legato a quell'obbligo di cooperazione cui si accennava ma, soprattutto, al divieto di modificare il contenuto del progetto (es. mansioni, luogo di lavoro, orario di lavoro, ecc.) nella gestione della prestazione, il che attribuiva una valenza lievemente maggiore al consenso prestato dal lavoratore.

Il contenuto del progetto doveva quindi essere delineato secondo le capacità di quel determinato lavoratore, che dovevano essere adeguatamente adattate per consentirne l'effettivo inserimento in azienda.

---

<sup>311</sup> In questi termini, P. Bellocchi, *Contratto di inserimento. Articoli 54-49*, in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Op. cit.*, p. 625.

<sup>312</sup> Anche in virtù della richiesta forma scritta. FILADORO C., *Op. cit.*, p. 89.

<sup>313</sup> Bellocchi P., *Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di inserimento*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 415.

<sup>314</sup> Quella di rispettare e di eseguire il progetto di inserimento nei termini ed alle condizioni concordate.

<sup>315</sup> In capo al prestatore di lavoro, nel caso di mancata realizzazione del progetto, si potrà viceversa configurare un'ipotesi di responsabilità disciplinare. Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI, A., *Op. cit.*, p. 663.

<sup>316</sup> Sul punto, si veda la riflessione di P. Bellocchi, *Contratto di inserimento. Articoli 54-49*, in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Op. cit.*, p. 626.

A tal proposito, come precisato dalla circolare ministeriale n. 31 del 2004, poteva formare oggetto del progetto qualsiasi attività lavorativa, anche elementare, purché compatibile con il progetto d'inserimento (eventualmente anche a tempo parziale) e con riferimento a qualsivoglia qualifica. Elemento essenziale e insieme obiettivo del progetto doveva essere il proficuo ingresso e orientamento del neoassunto sul luogo di lavoro più che la sua formazione, che rimaneva, come detto, per lo più un'eventualità<sup>317</sup>. L'integrazione del progetto di adattamento nello schema negoziale del contratto di inserimento non è stata tuttavia questione ritenuta pacifica.

Parte della dottrina ha sostenuto la tesi dell'integrazione (e, di conseguenza, della sussistenza in capo al datore di lavoro dell'ulteriore relativa obbligazione) sulla base delle previsioni legislative ricordate, che richiedevano la presenza del progetto redatto per iscritto alla stipulazione del contratto, nonché la non incidenza di talune specifiche cause di sospensione per condurre a termine il progetto concordato<sup>318</sup>. In senso opposto, lo scarso rilievo dell'apparato sanzionatorio ha indotto altra parte della dottrina a ritenere il progetto di inserimento estraneo alla struttura causale<sup>319</sup>.

Definito il contenuto del progetto individuale di inserimento, è bene ora dar conto delle modalità di svolgimento dello stesso. Preliminarmente si osserva che l'art. 56, primo comma<sup>320</sup>, d.lgs. n. 276/2003 richiedeva che il piano di inserimento fosse redatto in forma scritta pena la nullità del contratto, con la relativa conversione del rapporto sin dalla sottoscrizione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Sulle citate modalità la Riforma Biagi si era espressa anche al comma secondo dell'art. 55, ai sensi del quale *“i contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul*

<sup>317</sup> Semmai, poteva risultare necessaria una fase di formazione professionale c.d. *on the job*, sempre in prospettiva dell'adeguamento cui era finalizzata la stipulazione del progetto e dello stesso contratto. Formazione, dunque pratica e interna all'azienda, meramente accessoria e non dovuta, tanto per la realizzazione della fattispecie quanto nell'ottica dell'obiettivo prefissato dal progetto.

<sup>318</sup> Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI, A., *Op. cit.*, p. 648 s., D'Onghia M., *I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto d'inserimento*, in CURZIO P. (a cura di), *Op. cit.*, p. 302, PAU E., *Contratti di inserimento: dubbi e soluzioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, n. 34.

<sup>319</sup> Di questa opinione Maiani B., *Parte II – Il contratto di inserimento*, in PELLACANI G. (a cura di), *Commentario alla riforma del lavoro. I nuovi contratti di lavoro e la certificazione*, Milano, 2005, p. 329, che nega la causa mista del contratto di inserimento. Peraltro, seguendo un ragionamento di tale tenore, si dovrebbe propendere per una diversa qualificazione giuridica dell'istituto che mal si accorda con le caratteristiche dello stesso (ad esempio, il trattamento normativo ed economico) nonché con l'aspetto applicativo e pratico che esige l'attuazione dell'inserimento previsto per il lavoratore.

<sup>320</sup> Art. 56, co. 1, d.lgs. n. 276/2003: *“Il contratto di inserimento è stipulato in forma scritta e in esso deve essere specificamente indicato il progetto individuale di inserimento di cui all'articolo 55”*.

*piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie determinano, anche all'interno degli enti bilaterali, le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento con particolare riferimento alla realizzazione del progetto, anche attraverso il ricorso ai fondi interprofessionali per la formazione continua, in funzione dell'adeguamento delle capacità professionali del lavoratore, nonché le modalità di definizione e sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento diretti ad agevolare il conseguimento dell'obiettivo di cui al comma 1".* Il legislatore optava ancora per la totale devoluzione alla contrattazione collettiva degli aspetti sostanziali della fattispecie contrattuale dell'inserimento<sup>321</sup>, suscitando, anche questa volta, una serie di inevitabili perplessità. *In primis*, veniva effettuato un rinvio onnicomprensivo ai contratti collettivi disorientante<sup>322</sup>, equiparando livelli contrattuali notevolmente differenti tra loro, quali il contratto collettivo nazionale, territoriale e aziendale. Ne derivava un problema di raccordo anche in relazione ai soggetti sindacali deputati: si faceva infatti contemporaneamente riferimento alle associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, alle r.s.a. e alle r.s.u.. In secondo luogo, sorgeva l'ulteriore problematica legata al rischio di un vuoto normativo, destinato a restar tale in attesa di previsioni contrattuali in materia. All'autonomia collettiva veniva dunque totalmente rimessa l'integrazione della disciplina dell'inserimento, con la più ampia discrezionalità, stante l'omissione nel dettato legislativo di qualsivoglia limite, parametro o anche solo indicazione di massima.

Nel tentativo di scongiurare i rischi ora descritti, il terzo comma dell'art. 55 aveva disposto quindi l'eventuale intervento diretto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *“qualora, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore del citato (ndr) decreto legislativo, non sia intervenuta (...) la determinazione da parte del contratto collettivo nazionale di lavoro delle modalità di definizione dei piani individuali di inserimento”*. In tal caso, il Ministro doveva convocare le organizzazioni sindacali

<sup>321</sup> La *ratio* è quella di guidare l'autonomia individuale con le indicazioni collettive per agevolarne le scelte.

<sup>322</sup> P. Bellocchi, *Contratto di inserimento. Articoli 54-49*, in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Op. cit.*, p. 626, Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI A., *Op. cit.*, p. 663.

interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori al fine di raggiungere un accordo<sup>323</sup>. Laddove nei successivi quattro mesi le parti sociali non avessero concluso alcun accordo, lo stesso Ministro aveva il compito di intervenire, sostituendosi a queste ultime, stabilendo con proprio decreto le provvisorie modalità di definizione dei progetti individuali di inserimento.

Sul punto era all'uopo intervenuto l'Accordo interconfederale dell'11 febbraio 2004, sottoscritto da Cgil, Cisl, Uil e da tutte le confederazioni datoriali, che aveva introdotto una disciplina transitoria di massima, in attesa delle previsioni dei contratti collettivi cui il legislatore aveva rinviato.

L'effettiva centralità del progetto individuale di inserimento veniva altresì comprovata da quanto disposto nel quinto comma<sup>324</sup> dello stesso art. 55, nei casi in cui il datore di lavoro si rendesse gravemente inadempiente<sup>325</sup> nella realizzazione dello stesso. In tali ipotesi, l'imprenditore era tenuto a versare la quota dei contributi agevolati previsti maggiorati del 100%. A differenza della sanzione della conversione del rapporto in rapporto a tempo indeterminato, stabilita nella vecchia disciplina del contratto di formazione e lavoro, il d.lgs. n. 276/2003 puniva le violazioni datoriali con la sola sanzione amministrativa, consistente in una somma pari al doppio dei contributi

---

<sup>323</sup> Come precisa la formulazione della norma nonché Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI, A., *Op. cit.*, p. 668, in questa fase il ruolo del Ministro è quello di assistere le parti sociali non di sostituirsi a loro né di giudicare le previsioni eventualmente convenute.

<sup>324</sup> Art. 55, co. 5, d.lgs. 276/2003: *"In caso di gravi inadempienze nella realizzazione del progetto individuale di inserimento di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro e che siano tali da impedire la realizzazione della finalità di cui all' articolo 54, comma 1, il datore di lavoro è tenuto 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 inserimento, maggiorata del 100 per cento. La maggiorazione così stabilita esclude l'applicazione di qualsiasi altra sanzione prevista in caso di omessa contribuzione"*.

<sup>325</sup> Occorre sul punto precisare cosa si intenda per "gravi inadempienze" nonché quali soggetti siano deputati ad accertarle. In ordine alla prima questione, si ritiene non sufficiente una divergenza non lieve degli obblighi fissati nel piano di inserimento (come avveniva per i contratti di formazione e lavoro - Cass. 9 febbraio 2001, n. 1907, Cass. 30 agosto 2000, n. 11412, Cass. 11 febbraio 1998, n. 1426, Trib. Milano 25 novembre 2000), ma un inadempimento che impedisca la realizzazione dell'inserimento o reinserimento ad esclusiva responsabilità del datore di lavoro. Riguardo, invece, alla seconda, autorevole dottrina ritiene che siano gli organi ispettivi di vigilanza a dover accertare gli inadempimenti e, conseguentemente, ad irrogare le relative sanzioni. Si veda, Monaco M.P., *Contratto di inserimento*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 774, Spolverato G. in BROLLO M., MATTEROLO M. G., MENGHINI L., *Op. cit.*, p. 234, D'Onghia M., *I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto d'inserimento*, in CURZIO P. (a cura di), *Op. cit.*, p. 296, FILADORO C., *Op. cit.*, p. 92, MASSI E., *Il contratto d'inserimento: problematiche e soluzioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, n. 39.

agevolati<sup>326</sup>. Sul punto, l'art. 12 del d.lgs. n. 251 del 2004 (c.d. "correttivo") aveva precisato che la menzionata somma andava calcolata sulla differenza tra la contribuzione versata e quella dovuta con riferimento al livello di inquadramento contrattuale superiore raggiunto dal lavoratore al termine del periodo di inserimento, maggiorata del 100%<sup>327</sup>.

La previsione della sola sanzione pecuniaria ha suscitato in dottrina qualche dubbio. In particolare, ci si è chiesti se un grave inadempimento potesse rilevare anche sul piano dei rapporti obbligatori tra le parti, in tal modo considerando il negozio quale contratto di lavoro subordinato *tout court*. Vero è che il contratto di inserimento costituiva una fattispecie particolare di rapporto di lavoro subordinato con caratteristiche peculiari, non sempre assimilabili ad altre tipologie contrattuali, ma è altresì vero che il progetto d'inserimento costituiva un elemento essenziale del contratto, senza il quale non vi poteva essere assunzione. Conseguentemente, l'inadempimento di tale convenuta obbligazione costituiva, seppur in assenza di espressa previsione, un inadempimento contrattuale sanzionabile ex art. 1455 s. cod. civ.. Una tale deviazione dal sinallagma contrattuale tipico dell'inserimento faceva pertanto sorgere, per alcuni<sup>328</sup>, una "riqualificazione del rapporto nel normale rapporto di lavoro subordinato"<sup>329</sup>.

---

<sup>326</sup> Monaco M.P., *Contratto di inserimento*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 772, Spolverato G., *Il progetto individuale di inserimento e le sanzioni*, in BROLLO M., MATTEROLO M. G., MENGhini L., *Op. cit.*, p. 234 s..

<sup>327</sup> CARDARELLO C., CIRANNA A., MAZZAMAURO C., PATRIZI MONTORO A., *Op. cit.*, p. 381, Bellocchi P., *Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di inserimento*, in SANTORO PASSARELLI G. a cura di), *Op. cit.*, p. 417. Si veda anche Spolverato G., *Il progetto individuale di inserimento e le sanzioni*, in BROLLO M., MATTEROLO M. G., MENGhini L., *Op. cit.*, p. 234 s., il quale sottolinea l'ulteriore questione dell'applicabilità del regime sanzionatorio ai contratti che non prevedono agevolazioni contributive (ad es. quelli stipulati con i giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni), come anche Bellocchi P., *Contratto di inserimento. Articoli 54-49*, in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Op. cit.*, p. 63 e MASSI E., *Il contratto d'inserimento: problematiche e soluzioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, n. 39.

<sup>328</sup> Spolverato G., *Il progetto individuale di inserimento e le sanzioni*, in BROLLO M., MATTEROLO M. G., MENGhini L., *Op. cit.*, p. 234 s., FILADORO C., *Op. cit.*, p. 94, Bellocchi P., *Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di inserimento*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 417, Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI, A., *Op. cit.*, p. 666; in tal senso, in giurisprudenza, con riguardo al cfl, Cass. 13 aprile 2002, n. 5363.

<sup>329</sup> Come riporta Monaco M.P., *Contratto di inserimento*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 775.

### 3.2.2. *La disciplina del contratto di inserimento ai sensi del d.lgs. n. 276/2003.*

Delineato il nucleo essenziale del contratto di inserimento, occorre ora analizzare gli altri elementi della disciplina di tale fattispecie negoziale.

In particolare, l'art. 54, d.lgs. n. 276/2003 dopo aver definito il contratto di inserimento nei termini di cui sopra, ne delinea l'ambito di applicazione.

Al primo comma, venivano infatti elencati i destinatari del contratto di inserimento: i giovani di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni (lett. a))<sup>330</sup> e una serie di soggetti definiti "deboli" o "svantaggiati" in virtù di un particolare status (lett. b) e lett. f)). Si trattava in generale di soggetti con evidenti difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro.

Con riferimento a tali categorie di soggetti, è opportuno tuttavia fare qualche precisazione in più. Quanto alla lettera b), potevano stipulare un contratto di inserimento i "*disoccupati di lunga durata*<sup>331</sup> *da ventinove fino a trentadue anni*" intendendosi per tali quei giovani alla ricerca di un impiego rispettivamente da sei mesi, se ventinovenni e in possesso di diploma universitario di laurea, o da dodici mesi, in tutti gli altri casi. In tale categoria non rientravano i dimessi, i licenziati (per giusta causa o per aver rifiutato di rimanere in servizio) nonché gli inoccupati, e ciò a differenza di quanto disposto dal Regolamento CE n. 2204 del 2002<sup>332</sup>.

Alla lettera c) venivano invece menzionati i "*lavoratori con più di cinquanta anni di età che siano privi di un posto di lavoro*", alla lett. d), i "*lavoratori che desiderino riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato (sia subordinato che autonomo) per almeno due anni*", alla lett. e) le "*donne di qualsiasi età residenti in una area geografica in cui il tasso di occupazione femminile determinato con apposito decreto del Ministro dei lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del*

<sup>330</sup> In tema di limite massimo di età, secondo l'indirizzo ministeriale costante, ci si riferiva al giorno del compimento del ventinovesimo anno di età, come ricorda MASSI E., *Il contratto di inserimento: problematiche e soluzioni*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 39.

<sup>331</sup> La relativa definizione si ritrova nell'art. 1 del d.lgs. n. 297 del 2002 che per disoccupati di lunga durata intendeva: "*coloro che, dopo aver perso un posto di lavoro o cessato un'attività di lavoro autonomo, siano alla ricerca di una nuova occupazione da più di dodici mesi o da più di sei mesi se giovani*", nel regolamento Ce n. 2204/2002, normativa di riferimento per il nostro ordinamento nonché nella circolare ministeriale n. 31/2004.

<sup>332</sup> L'art. 2, lett. f), viii) Regolamento CE n. 2204/2002 considerava inoccupato "*una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti, nel caso di persone di meno di 25 anni*". Si riteneva applicabile in ogni caso il disposto dell'art. 20 della legge n. 223/1991, laddove più favorevole, VITIELLO E., *I nuovi rapporti di lavoro secondo la riforma Biagi*, Padova, 2004, p. 152 s..

*presente decreto, sia inferiore almeno del 20 per cento di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10 per cento quello maschile*<sup>333</sup> e, in conclusione, alla lett. f) le “*persone riconosciute affette, ai sensi della normativa vigente, da un grave handicap fisico, mentale o psichico*”<sup>334</sup>.

Dall'analisi di tale elenco emerge una prima evidente differenza rispetto al contratto di formazione e lavoro. Rispetto a tale ultimo contratto risultava infatti più ampio e differenziato il ventaglio di soggetti che potevano ricorrere al contratto di inserimento.

Sempre con riferimento all'ambito di applicazione, la circolare ministeriale n. 31/2004 aveva poi specificato che, oltre ai soggetti elencati, il contratto di inserimento era destinato anche ai cittadini comunitari ed extra comunitari<sup>335</sup>.

L'art. 54 in parola si occupava inoltre di definire i datori di lavoro che potevano stipulare il contratto di inserimento (secondo comma)<sup>336</sup>. Si trattava per lo più dei datori di lavoro previsti per il contratto di formazione e lavoro, ad eccezione degli enti pubblici di ricerca poiché, come ricordato, tale contratto era rimasto in vigore nel solo settore pubblico.

<sup>333</sup> Il citato atteso decreto ministeriale non essendo mai stato ufficialmente pubblicato (se non sul relativo sito internet con data 22 ottobre 2004), è stato ritirato a seguito del ricorso al TAR del Lazio presentato da alcune organizzazioni sindacali di lavoratori. Sul punto, FILADORO C., *Op. cit.*, p. 83 s. e 110 s..

<sup>334</sup> Quest'ultima previsione peccava, in effetti, di una certa genericità: non era chiaro quale fosse il livello di disabilità richiesto, o meglio, la quantificazione della capacità lavorativa ritenuta sufficiente per l'inserimento lavorativo. Nel tentativo di risolvere la questione, si riteneva opportuno da una parte, servirsi della definizione di disabile contenuta nel Regolamento CE n. 2204/2002 che, all'art. 2 lett. g) ii) prevedeva: “*si intende per lavoratore disabile: qualsiasi persona riconosciuta affetta da un grave handicap fisico mentale o psichico*” e dall'altra, comprendere meglio il rinvio alla legislazione nazionale vigente contenuto nello stesso disposto. In proposito, secondo quanto indicato dalla risposta a interpello n. 17/2008 del Ministero del lavoro si doveva fare riferimento alla legge n. 68 del 1999 sul lavoro dei disabili e non al d.p.c.m. 13 gennaio 2000 né alla legge n. 104 del 1992 (legge - quadro sulle persone handicappate). Ciò in quanto la legge 104/1992 appariva più coerente con le disposizioni regolamentari nonché, soprattutto, in ragione dello scopo dalla stessa perseguita. Sul punto, si veda anche la circolare ministeriale n. 31 del 2004 come interpretata da MASSI E., *Il contratto d'inserimento: problematiche e soluzioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, n. 39.

<sup>335</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, circolare 21 luglio 2004, n. 31, punto 4): “*Va infine precisato che, in presenza dei requisiti soggettivi richiesti dall'art. 54, il contratto di inserimento può essere utilizzato anche per favorire l'accesso al mercato del lavoro di cittadini comunitari ed extracomunitari*”.

<sup>336</sup> In particolare, i soggetti attivi espressamente legittimati alla stipulazione erano, ai sensi dell'art. 54, co. 2, d.lgs. n. 276/2003:

“a) *gli enti pubblici economici, le imprese e i loro consorzi;*  
 b) *i gruppi di imprese;*  
 c) *le associazioni professionali, socio-culturali, sportive;*  
 d) *le fondazioni;*  
 e) *gli enti di ricerca, pubblici e privati;*  
 f) *le organizzazioni e associazioni di categoria*”.

Dall'elenco si evince evidentemente la volontà legislativa di ampliare la platea dei soggetti attivi e ciò al fine di promuovere l'utilizzo della nuova fattispecie contrattuale dell'inserimento, introdotta per favorire una maggiore omogeneità dei negozi utilizzati nel mercato del lavoro<sup>337</sup>. A tal proposito, alcuni autori hanno posto particolare attenzione sulle categorie di datori di lavoro di cui rispettivamente alle lett. *b)* e *c)* della disposizione in esame.

Nel primo caso (*lett. b) gruppi di imprese*), la novità di rilievo era rappresentata dalla possibilità di utilizzare il contratto in esame nell'ambito di più imprese con una gestione coordinata del personale assunto tramite il contratto di inserimento, che poteva essere impiegato nell'una piuttosto che nell'altra impresa del gruppo<sup>338</sup>. Sul punto, si precisa che il lavoratore poteva svolgere il proprio progetto d'inserimento presso differenti società appartenenti al medesimo gruppo o consorziate, nonostante risultasse formalmente assunto soltanto presso una di esse (con l'applicazione dei limiti dimensionali solo nei confronti di quest'ultima)<sup>339</sup>.

La lett. *c)*, invece, menzionava le associazioni professionali, socio-culturali e sportive, comprese le associazioni sindacali, come precisato dalla circolare ministeriale n. 20 del 17 febbraio 1997<sup>340</sup>. Difficile da comprendere la scelta operata dal legislatore di escludere i datori di lavoro iscritti ad albi professionali (dunque anche gli studi professionali se non associati)<sup>341</sup>, interpretata da una parte della dottrina in ragione della finalità occupazionale del contratto di inserimento destinato, a detta degli stessi, a settori rilevanti del mercato del lavoro tra i quali non rientrerebbe quello dei liberi professionisti<sup>342</sup>.

Delineato l'ambito di applicazione soggettivo, è opportuno precisare che per la stipula del contratto di inserimento i datori di lavoro dovevano *“avere mantenuto in servizio*

<sup>337</sup> Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI, A., *Op. cit.*, p. 654, rimarca *“le finalità di ordine generale di inserimento occupazionale”* cui è deputato il contratto di inserimento.

<sup>338</sup> Come osservato da Monaco M.P., *Contratto di inserimento*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 766.

<sup>339</sup> PAU E., *Contratti di inserimento: dubbi e soluzioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, n. 34 e MASSI E., *Il contratto d'inserimento: problematiche e soluzioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, n. 39.

<sup>340</sup> La circolare del Ministero del lavoro n. 20 del 17 febbraio 1997 operava tale inclusione tramite il riferimento alle disposizioni del codice civile (libro V, titoli I e II) dove con l'espressione *“associazioni professionali”* si intendono comprese anche le associazioni sindacali datoriali e non. In proposito, si vedano Spolverato G., *Il progetto individuale di inserimento e le sanzioni*, in BROLLO M., MATTEROLO M. G., MENGHINI L., *Op. cit.*, p. 229 e FILADORO C., *Op. cit.*, p. 82 s..

<sup>341</sup> Confermata, altresì, dalla circolare dell'Inps n. 74 del 19 maggio 2006.

<sup>342</sup> Monaco M.P., *Contratto di inserimento*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), (a cura di), *Op. cit.*, p. 766.



*almeno il sessanta per cento dei lavoratori il cui contratto di inserimento sia venuto a scadere nei diciotto mesi precedenti*”, escludendo dal computo i lavoratori dimessi, licenziati<sup>343</sup> (per giusta causa) e quelli che, al termine del rapporto di lavoro, avessero rifiutato la proposta di rimanere in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, i contratti risolti nel corso o al termine del periodo di prova, nonché i contratti non trasformati in rapporti di lavoro a tempo indeterminato in misura pari a quattro contratti<sup>344</sup>. Tali limiti, che anche in tal caso ricalcavano per lo più le condizioni precedentemente stabilite per i contratti di formazione e lavoro, erano stati evidentemente introdotti in ottemperanza alle previsioni delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea e del Regolamento CE n. 2204/2002, ma anche al fine di garantire un uso responsabile della nuova fattispecie contrattuale, favorendo la stabilità dell'occupazione<sup>345</sup>.

Volgendo ora l'attenzione ai requisiti formali, l'art. 56 della Riforma Biagi<sup>346</sup> richiedeva per il contratto di inserimento la forma scritta *ad substantiam*, pena la nullità assoluta del contratto stesso<sup>347</sup>. In particolare, la sanzione prevista in tal caso era non solo la nullità del contratto, ma anche la trasformazione *ab origine* del rapporto di lavoro in rapporto a tempo indeterminato (con l'applicazione della relativa disciplina)<sup>348</sup>. La

<sup>343</sup> Tra le esclusioni si ritiene non siano compresi i licenziamenti collettivi.

<sup>344</sup> La circolare ministeriale n. 31/2004 aveva fornito in proposito un esempio: “*se nei diciotto mesi precedenti sono scaduti cinque contratti di inserimento e quattro di essi non sono stati trasformati, di questi quattro contratti non si terrà conto e sarà sufficiente confermare un solo contratto per poter procedere a nuove assunzioni con contratto di inserimento (5 contratti scaduti, da cui si sottraggono i 4 che non si computano: resta un solo contratto ed il 60 per cento di 1 è pari a 0,60, che va arrotondato ad 1)*”.

<sup>345</sup> Nonché disincentivando, allo stesso tempo, il rischio concreto della precarizzazione. In tal senso, RUSCIANO M., *Riflessioni sui contratti di apprendistato e di inserimento nel decreto legislativo 276 del 2003*, in *Dir. lav. merc.*, 2004, n. 2, p. 270 s., Bellocchi P., *Contratto di inserimento. Articoli 54-49*, in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., in *Op. cit.*, p. 623 s.

<sup>346</sup> Art. 56, d.lgs. n. 276/2003: “*Il contratto di inserimento è stipulato in forma scritta e in esso deve essere specificamente indicato il progetto individuale di inserimento di cui all'articolo 55. In mancanza di forma scritta il contratto è nullo e il lavoratore si intende assunto a tempo indeterminato*”.

<sup>347</sup> Senza ammissione di rimedi sanatori, come dichiarato dalla Cass. 3 marzo 2003, n. 3120 in tema di cfl: “*Detta forma, (...) non è surrogabile da unilaterali dichiarazioni scritte delle parti, quali la richiesta, sia pure con l'indicazione della durata del rapporto, del nulla - osta all'avviamento o la qualificazione del rapporto, nel libretto di lavoro, come rapporto di formazione*”.

<sup>348</sup> Si noti che nel caso dell'apprendistato (in particolare delle prime due tipologie previste) la nullità non rientrava fra le conseguenze derivanti dalla mancata forma scritta. Si veda Bellocchi P., *Contratto di inserimento. Articoli 54-49*, in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., in *Op. cit.*, p. 634, Menghini L., *Il contratto di inserimento*, in GHEZZI G., in *Op. cit.*, p. 306.

nullità poteva essere rilevata anche dagli organi ispettivi, con l'ulteriore conseguenza sanzionatoria del mancato riconoscimento delle agevolazioni contributive<sup>349</sup>.

Nulla veniva invece specificato sul tema della contestualità, ossia se la forma scritta dovesse sussistere alla stipulazione del rapporto (secondo la disciplina del contratto di formazione e lavoro) o se la stesura del contratto per iscritto fosse consentita anche cinque giorni dopo la prima esecuzione dello stesso (come avveniva per i contratti a termine)<sup>350</sup>. A tal proposito, dirimente era stato l'intervento della giurisprudenza, consolidatasi nell'affermare l'antiorità o la contestualità della forma scritta al fine di tutelare il lavoratore, garantendo la certezza e la trasparenza tra le reciproche posizioni delle parti<sup>351</sup>.

E' opportuno sottolineare che la forma scritta non era richiesta solamente per il consenso ma anche quanto alla redazione del contenuto del contratto, che doveva riportare una serie di elementi obbligatori<sup>352</sup>:

- il progetto individuale di inserimento,
- la durata,
- l'orario di lavoro<sup>353</sup>,
- l'eventuale periodo di prova,
- il livello di inquadramento del lavoratore<sup>354</sup>,
- il trattamento applicato in tema di malattia e infortunio non sul lavoro<sup>355</sup>.

Sul primo presupposto, il progetto individuale di inserimento, si rinvia a quanto in precedenza detto.

<sup>349</sup> MASSI E., *Il contratto d'inserimento: problematiche e soluzioni*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 39, Bellocchi P., *Contratto di inserimento. Articoli 54-49*, in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., in *Op. cit.*, p. 637.

<sup>350</sup> CARDARELLO C., CIRANNA A., MAZZAMAURO C., PATRIZI MONTORO A., *Op. cit.*, p. 381, Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI A., *Op. cit.*, p. 674.

<sup>351</sup> Su tutte, Cass. 3 marzo 2003, n. 3120 in tema di cfl: "la costituzione del contratto di formazione e lavoro previsto dall'art. 3 d.l. 30 ottobre 1984 n. 726 (conv. con modifiche dalla l. 19 dicembre 1984 n. 863) richiede "ad substantiam" la forma scritta e, in particolare, in considerazione del carattere eccezionale di tale contratto e del rigore che ispira la relativa disciplina, un atto a firma di entrambi i contraenti che sia anteriore, o, al più, contestuale all'inizio del relativo rapporto, la cui instaurazione non può, perciò, essere il risultato di comportamenti concludenti"; in senso conforme, Cass. 23 giugno 2001, n. 8623, Cass. 27 febbraio 1998, n. 2211, Cass. 11 aprile 1996, n. 3368.

<sup>352</sup> Previsti dal punto 3) dell'Accordo interconfederale 11 febbraio 2004.

<sup>353</sup> Determinato secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva.

<sup>354</sup> La legge consentiva di inquadrare il lavoratore inserito sino a due livelli contrattuali inferiori rispetto alla categoria spettante, salva diversa previsione in sede collettiva.

<sup>355</sup> L'Accordo interconfederale dell'11 febbraio 2004 stabiliva il mantenimento del trattamento economico e la conservazione del posto proporzionalmente ai lavoratori a tempo indeterminato o, in ogni caso, non inferiore a settanta giorni.

Con riferimento alla durata, la stessa era per legge<sup>356</sup> stabilita tra un minimo di nove e un massimo di diciotto mesi<sup>357</sup>. Solo nel caso di lavoratori portatori di grave handicap (rientranti dunque nella categoria di cui all'art. 54, co. 1, lett. f)) si prevedeva una durata massima estesa sino ai trentasei mesi. L'arco temporale a disposizione degli stipulanti variava poi a seconda del progetto individuale di inserimento<sup>358</sup>, ulteriormente subordinato alle indicazioni fornite dalla contrattazione collettiva di categoria<sup>359</sup>. In relazione al computo del limite massimo di durata, il secondo comma dell'art. 57 escludeva espressamente *“eventuali periodi dedicati allo svolgimento del servizio militare o di quello civile, nonché dei periodi di astensione per maternità”*.

Non si faceva menzione, viceversa, delle altre cause di sospensione tipiche del rapporto di lavoro subordinato quali la malattia, l'infortunio, i permessi, i congedi, ecc..

Nel silenzio della legge, diverse sono state le posizioni avanzate in dottrina. Alcuni autori hanno confermato la generale validità delle ipotesi sospensive ultime citate in linea sia con la precedente disciplina in materia di contratti di formazione e lavoro, sia con il regime proprio del lavoro subordinato e nel rispetto del principio di parità di trattamento<sup>360</sup>. Altri hanno interpretato la mancata menzione delle ipotesi ricordate non come una semplice dimenticanza, bensì come una precisa scelta del legislatore, pur non priva di perplessità<sup>361</sup>.

---

<sup>356</sup> Art. 57, co. 1, d.lgs. n. 276/2003: *“Il contratto di inserimento ha una durata non inferiore a nove mesi e non può essere superiore ai diciotto mesi. In caso di assunzione di lavoratori di cui all'articolo 54, comma 1, lettera f), la durata massima può essere estesa fino a trentasei mesi”*.

<sup>357</sup> A differenza dalla disciplina propria del contratto di formazione e lavoro, ove veniva stabilito il solo limite massimo.

<sup>358</sup> Nonché, di conseguenza del fatto che si trattasse di inserimento o reinserimento. Si veda il punto 5) dell'Accordo interconfederale 11 febbraio 2004: *“Il contratto di inserimento potrà prevedere una durata minima di nove mesi e massima di diciotto mesi, con l'eccezione dei soggetti riconosciuti affetti da grave handicap fisico, mentale o psichico, per i quali il contratto di inserimento potrà prevedere una durata massima di trentasei mesi. Nell'ipotesi di reinserimento di soggetti con professionalità compatibili con il nuovo contesto organizzativo, potranno essere previste durate inferiori alla massima indicata, da definirsi in sede di contrattazione collettiva anche tenendo conto della congruità delle competenze possedute dal lavoratore con la mansione alla quale è preordinato il progetto di reinserimento”*. Bellocchi P., *Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di inserimento*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 420 s..

<sup>359</sup> Come suggeriscono MASSI E., *Il contratto d'inserimento: problematiche e soluzioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, n. 39 e Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI A., *Op. cit.*, p. 680.

<sup>360</sup> Aderenti all'interpretazione estensiva: Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI A., *Op. cit.*, p. 681, Monaco M.P., *Contratto di inserimento*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 780, FILADORO C., *Op. cit.*, p. 100; in giurisprudenza, in tema di cfl, Trib. Arezzo 2 agosto 2001, Cass. 10 novembre 1998, Cass. 28 marzo 1997, n. 2822, Corte cost. 8 aprile 1993, n. 149.

<sup>361</sup> D'Onghia M., *I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto d'inserimento*, in CURZIO P. (a cura di), *Op. cit.*, p. 296, Loi P., *Il contratto di inserimento*, in MAGNANI M., VARESI P. A.,

L'ultima parte del più volte citato articolo si occupava della possibilità di rinnovo e di eventuali proroghe<sup>362</sup>, non consentendo il rinnovo del contratto di inserimento sottoscritto tra le stesse parti<sup>363</sup> ma ammettendo la proroga, anche per più di una volta<sup>364</sup>, a patto che le proroghe, opportunamente motivate con riferimento al progetto individuale di inserimento<sup>365</sup>, non superassero cumulativamente il termine massimo convenuto.

Per tutti quegli aspetti di legge di livello sostanziale sinora non analizzati, l'art. 58 del d.lgs. n. 276/2003 disponeva l'applicazione, per quanto compatibile, del d.lgs. n. 368 del 2001 sui contratti a tempo determinato ribadendo, nuovamente, la natura del contratto in esame, salva ogni *“diversa previsione dei contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie”*.

La disciplina generale era pertanto affidata alle disposizioni in materia di contratto a termine, devolvendo quella speciale alla contrattazione collettiva qualificata. Ciò non senza il sorgere di una serie di connesse problematiche legate, innanzitutto, al fatto che i contratti di formazione e lavoro non prevedevano l'applicazione tale regime<sup>366</sup> e, in second'ordine, al contenuto delle stesse citate previsioni, rispetto alle quali erano già previste norme *ad hoc* per i contratti di inserimento. A tal proposito, si evidenzia che

---

*Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005, p. 522, Menghini L., *Il contratto di inserimento*, in GHEZZI G., in *Op. cit.*, p. 306.

<sup>362</sup> Prescrivendo: *“Il contratto di inserimento non è rinnovabile tra le stesse parti. Eventuali proroghe del contratto sono ammesse entro il limite massimo di durata indicato al comma 1”*.

<sup>363</sup> Con riferimento al datore di lavoro: sono ammessi nuovi contratti di inserimento tra lo stesso lavoratore e diverso datore, nel rispetto dei requisiti dalla legge richiesti. Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI A., *Op. cit.*, p. 683.

<sup>364</sup> A differenza di quanto impone il d.lgs. n. 368/2001 (un'unica proroga), applicabile per espressa disposizione legislativa ai contratti di inserimento.

<sup>365</sup> O meglio, alle ragioni per cui non è stato portato a termine lo stesso nei limiti di durata pattuiti e alle relative modalità di attuazione *“risolutive”* entro la scadenza anzi detta. Si sottolinea che la circolare n. 31/2004 non richiedeva affatto la motivazione, pretendendo semplicemente che la decisione di prorogare il contratto si accordasse col tipo di progetto di inserimento in questione. PAU E., *Contratti di inserimento: dubbi e soluzioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, n. 34, MASSI E., *Il contratto d'inserimento: problematiche e soluzioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, n. 39.

<sup>366</sup> Come rileva Bellocchi P. in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., in *Op. cit.*, p. 642, l'innovativa scelta del legislatore, in linea con il tradizionale indirizzo dottrinale sul tema, di associare i contratti a finalità formative a quelli a termine è altresì dimostrata dall'esplicita esclusione dei cfl, prevista dall'art. 10, co. 1, lett. b) del d.lgs. n. 368/2001.

l'art. 58 recitava “*in quanto compatibili*”, richiedendo in tal modo un'attenta operazione interpretativa di compatibilità tra le diverse disposizioni.

Sul punto, analizzando i dodici articoli contenuti nel d.lgs. n. 368/2001, si rileva un atteggiamento pressoché concorde nell'applicare l'art. 1 sull'apposizione del termine e sulle relative modalità<sup>367</sup>, l'art. 3 sui divieti di stipulazione del contratto a termine<sup>368</sup>, l'art. 6 proclamante il principio di non discriminazione<sup>369</sup>, l'art. 7 relativo all'aspetto formativo, l'art. 9 sul diritto d'informazione. Gli articoli 4, 5 e 8 sono stati invece ritenuti non applicabili: gli artt. 4 e 5 (rispettivamente in tema di proroga e rinnovo del contratto a termine) a fronte del regime particolare in materia previsto dall'art. 57 del d.lgs. n. 276/2003<sup>370</sup>; l'art. 8, sui criteri di computo, alla luce del comma secondo dell'art. 59, ai sensi del quale “*fatte salve specifiche previsioni di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di inserimento sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti*”.

Per quanto riguarda l'estinzione del contratto e il recesso, in assenza di espresse disposizioni da parte sia della Riforma Biagi sia dell'Accordo interconfederale dell'11

<sup>367</sup> Contra, PAU E., *Contratti di inserimento: dubbi e soluzioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, n. 34, la quale non ne ammette l'applicabilità in riferimento, in particolare, alle “*ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo*” richieste per la stipulazione del contratto.

<sup>368</sup> Che intervengono nei seguenti casi: “*a) per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero; b) salva diversa disposizione degli accordi sindacali, presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di lavoro a tempo determinato, salvo che tale contratto sia concluso per provvedere a sostituzione di lavoratori assenti, ovvero sia concluso ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge 23 luglio 1991, n. 223, ovvero abbia una durata iniziale non superiore a tre mesi; c) presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto a termine; d) da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni*”. È opportuno precisare che parte della dottrina non concorda con l'applicazione generalizzata di tale articolo, considerando le lett. b) e c) non compatibili, come Monaco M.P., *Contratto di inserimento*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 785, BROLLO M., MATTEROLO M.G., MENGHINI L., *Op. cit.*, p. 229, FILADORO C., *Op. cit.*, p. 240

<sup>369</sup> Si veda punto 8) dell' Accordo interconfederale 11 febbraio 2004 nonché in FILADORO C., *Op. cit.*, p. 104 nonché in modo ancor più stringente e categorico Bellocchi P., *Contratto di inserimento. Articoli 54-49*, in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., in *Op. cit.*, p. 642.

<sup>370</sup> Ai sensi dell'art. 57, d.lgs. n. 276/2003, il contratto di inserimento poteva essere prorogato sino al limite di durata massimo previsto a seconda della categoria di lavoratori ma non poteva essere rinnovato. Quanto al rinnovo, tuttavia, MASSI E., *Il contratto d'inserimento: problematiche e soluzioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, n. 39, sulla base della circolare ministeriale n. 31/2004, ha ammesso l'applicazione dell'art. 5 in riferimento al sistema sanzionatorio previsto per i datori di lavoro nei casi di prosecuzione del rapporto di lavoro dopo la scadenza del termine stabilito.

febbraio 2004, veniva ritenuta anche in tal caso applicabile la disciplina sul contratto a termine.

L'estinzione si verificava dunque automaticamente allo scadere del termine convenuto nel progetto individuale di inserimento, senza la necessità di alcuna formalizzazione di sorta salve naturalmente eventuali proroghe<sup>371</sup>. Peraltro, il rapporto di inserimento poteva essere convertito in rapporto a tempo indeterminato prima della relativa scadenza, allorquando fossero raggiunti gli obiettivi prefissati dal contratto<sup>372</sup>. In tal caso, gli incentivi economici e normativi, propri del contratto di inserimento si conservavano sino al termine finale originariamente pattuito<sup>373</sup>.

Per quanto invece concerne il recesso del datore di lavoro, lo stesso veniva considerato legittimo prima dello scadere del termine finale previsto, solo se intimato per giusta causa. In caso contrario, venivano applicate le sanzioni previste per il licenziamento illegittimo nel rapporto di lavoro a termine, ossia il diritto del lavoratore all'intera retribuzione concordata sino alla scadenza del contratto nonché all'eventuale risarcimento del maggior danno. Da parte sua, il lavoratore poteva rassegnare legittime dimissioni, sempre che, anche in tal caso, avesse una giusta causa, pena il risarcimento del danno da responsabilità contrattuale per inadempimento<sup>374</sup>.

A chiusura dell'analisi dei tratti fondamentali della disciplina del contratto di inserimento, può essere utile riflettere brevemente in merito allo spazio devoluto alla contrattazione collettiva.

Come visto, il gruppo di disposizioni delineate dal d.lgs. n. 276/2003 non costituiva una disciplina organica e completa, demandando la regolamentazione di molti aspetti dell'istituto a provvedimenti normativi o alla contrattazione collettiva e generando in tal modo non solo una certa confusione per l'interprete, ma anche una serie di conflitti tra

---

<sup>371</sup> Bellocchi P., *Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di inserimento*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 422.

<sup>372</sup> Lo prevede espressamente l'art. 54, co. 3, d.lgs. n. 276/2003: "si considerano mantenuti in servizio i soggetti per i quali il rapporto di lavoro, nel corso del suo svolgimento sia stato trasformato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato".

<sup>373</sup> Ex art. 59, co. 3, d.lgs. n. 276/2003 che opera un diretto rinvio all'art. 3, co. 11, legge n. 863/1984.

<sup>374</sup> In dottrina, Spolverato G., *Il progetto individuale di inserimento e le sanzioni*, in BROLLO M., MATTEROLO M.G., MENGHINI L., *Op. cit.*, p. 240, FILADORO C., *Op. cit.*, p. 108, Loi P., *Il contratto di inserimento*, in MAGNANI M., VARESI P.A., *Op. cit.*, p. 521; in giurisprudenza, in tema di cfl, Cass. 15 novembre 1996, n. 10043 (secondo cui il lavoratore ha diritto al risarcimento del danno nella misura pari alle retribuzioni che avrebbe continuato a percepire fino allo scadere del termine) e Cass. 23 dicembre 1992, n. 13597.

la stessa contrattazione collettiva e le previsioni legali<sup>375</sup>. Si trattava spesso di rinvii alle pattuizioni collettive troppo generici con il rischio di un'applicazione pratica incerta. Né giovava la scelta, operata talvolta dal legislatore, di mantenere in vita norme precedenti (ci si riferisce a quelle del contratto di formazione e lavoro), che mal si accordavano con le esigenze della realtà del mercato lavorativo in divenire, con l'ulteriore "trappola" dell'abrogazione implicita.

Ciò premesso, quanto al ruolo della contrattazione collettiva assegnato dal legislatore, una prima indicazione veniva ravvisata nella riserva operata dal primo comma del più volte citato art. 58, che devolveva alla contrattazione collettiva la possibilità di modificare la disciplina legale, purché in senso migliorativo. Il rinvio operato dalla norma in questione risultava, tuttavia, sin troppo generico, tale da suscitare legittimi dubbi in relazione proprio alla potenziale derogabilità. In particolare, ci si chiedeva in che termini una tal derogabilità fosse consentita dall'ordinamento e, soprattutto, con quali limiti, per non incorrere nel rischio di un'incontrollata regolamentazione pattizia.

Il secondo comma dell'articolo in parola conferiva "*ai contratti collettivi di cui al comma 1*" un'ulteriore importante facoltà, quella di "*stabilire le percentuali massime dei lavoratori assunti con contratto di inserimento*". Trattandosi appunto di una facoltà, le parti sociali potevano liberamente decidere di non statuire alcun limite; viceversa, l'eventuale violazione del limite percentuale stabilito, poteva essere sanzionata (su istanza del lavoratore) con la conversione del rapporto in rapporto a tempo indeterminato<sup>376</sup>.

Sul punto, può essere utile segnalare la conclusione cui perviene Balletti, il quale ha escluso l'eventualità di una "*destrutturazione incontrollata della normativa di legge da parte delle istanze sindacali di nemmeno certa rappresentatività*"<sup>377</sup>, seppur a rigore legittimata. Restavano dunque pacificamente inderogabili il campo di applicazione della disciplina e la necessaria presenza del progetto individuale di inserimento.

---

<sup>375</sup> RUSCIANO M., *Riflessioni sui contratti di apprendistato e di inserimento nel decreto legislativo n. 276 del 2003*, in *Dir. Lav. Merc.*, n. 2, p. 274.

<sup>376</sup> FILADORO C., *Op. cit.*, p. 105 e Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI A., *Op. cit.*, p. 688.

<sup>377</sup> Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI A., *Op. cit.*, p. 687.

### 3.2.3. *Gli incentivi normativi ed economici e le agevolazioni contributive destinate al contratto di inserimento.*

Il legislatore delegato ha previsto un sistema di incentivazione normativa ed economica in ottemperanza alla finalità di promozione all'occupazione, allo scopo di rendere maggiormente conveniente per i datori di lavoro l'utilizzo del contratto di inserimento per quelle categorie di soggetti deboli il cui ingresso nel mercato lavorativo era considerato particolarmente ostico. Un primo intervento in tal senso era contenuto nel primo comma dell'art. 59, che espressamente disponeva che *“durante il rapporto di inserimento, la categoria di inquadramento del lavoratore non può essere inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è preordinato il progetto di inserimento oggetto del contratto”*<sup>378</sup>. Sul tema, la dottrina<sup>379</sup> aveva sollevato sin da subito dubbi e perplessità riguardo tale norma che, in effetti, non eccelleva né in chiarezza né in coerenza.

Già da una prima lettura risultava evidente l'estrema somiglianza della norma con la previsione dell'art. 53, d.lgs. n. 276/2003<sup>380</sup> in tema di apprendistato, una somiglianza rilevante non solo sul piano del contenuto, ma anche su quello del tenore letterale. Nel testo della norma il legislatore utilizzava infatti l'espressione *“qualificazioni professionali”* con riferimento ai progetti di inserimento, espressione già utilizzata nella regolamentazione dell'apprendistato. Tuttavia, è stato osservato come la funzione del contratto di inserimento fosse non già quella formativa, volta a fornire al lavoratore una determinata qualificazione professionale (come, invece, si verificava e si verifica

---

<sup>378</sup> La disposizione veniva ripresa direttamente dalla premessa dell'Accordo interconfederale 11 febbraio 2004: *“le parti in epigrafe (...) convengono che, in sede di contrattazione collettiva e con particolare riferimento ai contratti di reinserimento, si ricercino soluzioni atte a conseguire il mantenimento in servizio dei lavoratori, tenuto conto delle diverse specificità produttive ed organizzative e dei relativi necessari requisiti professionali, anche nell'ambito dei provvedimenti di incentivazione che dovessero essere emanati in materia”*; FILADORO C., *Op. cit.*, p. 109.

<sup>379</sup> Monaco M.P., *Contratto di inserimento*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 789 s., Balletti E., *Contratto di inserimento*, in GRAGNOLI E., PERULLI A., *Op. cit.*, p. 692 s..

<sup>380</sup> Il quale, al primo comma, recitava: *“Durante il rapporto di apprendistato, la categoria di inquadramento del lavoratore non potrà essere inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al finalizzato il contratto”*.



nell'apprendistato), ma quella di adeguare le capacità lavorative possedute dal lavoratore al contesto lavorativo cui veniva destinato.

L'equivoco terminologico poteva essere in qualche misura spiegato alla luce della puntualizzazione di cui al terzo comma del menzionato articolo, per il quale *“in attesa della riforma del sistema degli incentivi alla occupazione, gli incentivi economici previsti dalla disciplina vigente in materia di contratto di formazione e lavoro trovano applicazione con esclusivo riferimento ai lavoratori di cui all'articolo 54, comma, 1, lettere b), c), d), e) ed f)”*.

Pertanto, il regime degli incentivi veniva modulato nel segno della continuità rispetto a quello stabilito per i contratti di formazione e lavoro, sebbene alla luce dell'adeguamento della normativa italiana agli standard europei di cui agli artt. 87 e 88 del Trattato CE (secondo gli indirizzi del Regolamento CE n. 2204 del 2002 nonché sulla base delle indicazioni della Commissione europea e della Corte di Giustizia dell'Unione europea a seguito della lunga questione sugli aiuti di Stato).

Due le principali differenze rispetto a quanto previsto per il contratto di formazione e lavoro: innanzitutto, il sottoinquadramento del lavoratore poteva spingersi sino a due livelli (non più uno) rispetto a quello corrispondente alla categoria spettante<sup>381</sup>. In proposito, è stato sottolineato come risultasse poco adeguato il parametro suggerito dal legislatore della *“qualificazione professionale da conseguire”*. Peraltro, si ammetteva che le parti potessero concordare una retribuzione addirittura inferiore in virtù del progetto individuale di inserimento e del suo concreto svolgimento<sup>382</sup>.

In secondo luogo, è bene evidenziare la mancata estensione dei benefici contributivi<sup>383</sup> per la categoria dei giovani di cui all'art. 54, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 276/2003 (quando,

---

<sup>381</sup> Si trattava, peraltro, di una facoltà non già di un obbligo. La contrattazione collettiva poteva quindi stabilire, ad esempio, un sottoinquadramento pari a un solo livello. P. Bellocchi, *Contratto di inserimento. Articoli 54-49*, in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEO R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Op. cit.*, p. 645.

<sup>382</sup> Sulla legittimità di clausole contrattuali di questo tipo, con particolare riferimento alle ipotesi in cui sia mantenuta una retribuzione inferiore anche dopo la conversione del rapporto a tempo indeterminato, si era espressa, in senso favorevole, la Cass. 17 maggio 2003, n. 7752 e Corte d'App. di Milano 14 luglio 2000 (in tema di cfl); *contra*, Trib. Milano 24 gennaio 2001 per cui tali clausole sarebbero state da dichiararsi nulle. Spolverato G., *Il progetto individuale di inserimento e le sanzioni*, in BROLLO M., MATTEROLO M.G., MENGHINI L., *Op. cit.*, p. 243 s. e FILADORO C., *Op. cit.*, p. 112.

<sup>383</sup> Viceversa, gli incentivi normativi di cui all'art. 59, co. 2, d.lgs. n. 276/2003 erano rivolti anche ai giovani. Peraltro si sottolinea che l'esclusione citata veniva meno laddove il giovane presentasse uno degli altri requisiti di appartenenza alle categorie dell'elenco dell'art. 54, co. 1, d.lgs. n. 276/2003. Diversamente, erano applicate le agevolazioni contributive ex art. 16, legge n. 451/1994 nei limiti della

in precedenza, venivano concessi ai lavoratori di età compresa tra i 16 e i 32 anni). A giustificazione di un tale ridimensionamento può essere utile citare la Nota illustrativa di Confindustria del 2003, per la quale tale esclusione andava inserita nell'ottica della maggior valorizzazione del contratto di apprendistato professionalizzante quale unico e reale strumento formativo giovanile<sup>384</sup>.

Prima di volgere l'attenzione al complesso sistema delle agevolazioni economiche e contributive, si impone però una breve analisi degli incentivi normativi stabiliti dal secondo comma del più volte citato art. 59, d.lgs. n. 276/2003<sup>385</sup>. Lo stesso prevedeva l'esclusione di tutti i lavoratori assunti con contratto di inserimento o reinserimento dal computo numerico dell'intero personale per l'applicazione di particolari normative e istituti<sup>386</sup>. Anche in questo caso risultava evidente l'esplicito richiamo della previgente normativa in tema di contratti di formazione e lavoro (art. 3, legge n. 863 del 1984) e di apprendistato (come riformato dagli artt. 47 - 53 della c.d. legge Biagi). La norma poteva essere derogata solo da specifiche previsioni derivanti dalla contrattazione collettiva e non, si badi, anche dalla legge (nazionale e/o regionale), a differenza di quanto disposto per il contratto di apprendistato<sup>387</sup>. In proposito, si segnala una certa genericità della formulazione della disposizione in oggetto, sia in relazione all'esclusione ricordata, per cui non venivano fissati limiti di alcun tipo, sia alla deroga posta in apertura, che si riferiva al “*contratto collettivo*” senza specificarne il livello e/o l'ambito né indicare se la derogabilità da parte dello stesso fosse ammessa *in melius* e/o *in pejus* (o, più probabilmente, in entrambi i sensi).

Entrando invece nel merito degli incentivi contributivi previsti dal già cennato comma terzo dell'articolo in parola, la disposizione ne rinviava la regolamentazione alla futura riforma del sistema degli incentivi all'occupazione, come avvenuto anche per il

---

regolamentazione comunitaria. MASSI E., *Il contratto d'inserimento: problematiche e soluzioni*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 39.

<sup>384</sup> Confindustria, *Nota illustrativa al d.lgs. 276/2003 dell'ottobre 2003*, p. 101. Sul tema, Spolverato G., *Il progetto individuale di inserimento e le sanzioni*, in BROLLO M., MATTEROLO M.G., MENGHINI L., *Op. cit.*, p. 243 s. e D'Onghia M., *I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto d'inserimento*, in CURZIO P. (a cura di), *Op. cit.*, p. 297 s..

<sup>385</sup> Art. 59, co. 2, d.lgs. n. 276/2003: “*Fatte salve specifiche previsioni di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di inserimento sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti*”.

<sup>386</sup> Ad esempio, tra i più importanti, si citano i limiti dimensionali ex art. 18, legge n. 300 del 1970.

<sup>387</sup> Bellocchi P., *Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di inserimento* in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 423 s., la stessa autrice, in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Op. cit.*, p. 645.

contratto di apprendistato<sup>388</sup>. Nel frattempo, veniva confermata transitoriamente l'applicazione del regime esistente, ossia quello previsto per i contratti di formazione e lavoro (ex art. 16 del decreto legge n. 299 del 1994, convertito in legge n. 451 del 1994), “*nel rispetto del regolamento (CE) n. 2204/2002 del 5 dicembre 2002 della Commissione*”<sup>389</sup>. Come si ricorderà, la relativa normativa risultava diversificata a seconda della tipologia di contratto di formazione e lavoro e a seconda che fosse c.d. “pesante” o c.d. “leggero”. Sul punto, dirimenti si erano rivelate la circolare ministeriale 21 luglio 2004, n. 31 e quella dell’Inps 16 marzo 2004, n. 51, nelle quali veniva precisato che le agevolazioni in questione operavano durante il periodo dell’inserimento, per l’intera durata dello stesso, associando in tal modo il contratto di inserimento ai contratti di formazione di tipo a)<sup>390</sup>, salva l’applicazione della legge n. 223/1991, ove più favorevole, per i contratti di reinserimento di disoccupati<sup>391</sup>. Dal punto di vista soggettivo, dunque, potevano fruire degli sgravi previdenziali i datori di lavoro che avessero stipulato contratti di inserimento o reinserimento con soggetti, cosiddetti “svantaggiati”, appartenenti a una delle categorie di cui all’art. 54, co. 1, lett. da b) ad f), d.lgs. n. 276/2003 e che rispondessero ai requisiti di cui al Regolamento CE n. 2204 del 2002. Conseguentemente, seguendo le indicazioni operative della circolare ministeriale sopra citata “*ai rapporti intrattenuti con le predette categorie di soggetti si applicherà, comunque, la riduzione dell’onere contributivo nella misura del 25 per cento, che non pone problemi di compatibilità con la normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, perché trattasi di misura di carattere generale ed uniforme che non integra l’ipotesi di aiuto ai sensi dell’art. 87 del Trattato CE*”. Come ha fatto notare Pau, lo

<sup>388</sup> Art. 53, co. 3, d.lgs. n. 276/2003.

<sup>389</sup> Art. 59, co. 3, d.lgs. n. 276/2003; l’espressa indicazione alla normativa comunitaria è stata posteriormente inserita dall’art. 13, d.lgs. 6 ottobre 2004, n. 251.

<sup>390</sup> Contrariamente a quanto da molti sostenuto circa la compatibilità tra l’inserimento e la tipologia b) del cfl in riferimento, soprattutto, all’aspetto formativo. GALLO B., *Sgravi contributivi per i contratti di inserimento*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 16, CARDARELLO C., CIRANNA A., MAZZAMAURO C., PATRIZI MONTORO A., *Op. cit.*, p. 384 s..

<sup>391</sup> L’art. 20, legge n. 223 del 1991 prevedeva, infatti: “*Ai lavoratori assunti con contratto di reinserimento, di cui al comma 1, si applica, sulle correnti aliquote dei contributi previdenziali ed assistenziali dovuti dai datori di lavoro e ferma restando la contribuzione a carico del lavoratore nelle misure previste per la generalità dei lavoratori, una riduzione nella misura del settantacinque per cento per i primi dodici mesi nell’ipotesi di effettiva disoccupazione del lavoratore per un periodo inferiore a due anni, per i primi ventiquattro mesi nell’ipotesi di effettiva disoccupazione del lavoratore per un periodo superiore a due anni e inferiore a tre anni, per i primi trentasei mesi nell’ipotesi di effettiva disoccupazione del lavoratore per un periodo superiore a tre anni. Il datore di lavoro ha facoltà di optare per l’esonero dall’obbligo del versamento delle quote di contribuzione a proprio carico nei limiti del cinquanta per cento della misura di cui al comma 2 per un periodo pari al doppio di quello di effettiva disoccupazione e non superiore, in ogni caso, a settantadue mesi*”.

sgravio del 25% poteva spettare a tutte le imprese, senza favorirne alcuna particolare tipologia, nel rispetto delle regole del mercato comune<sup>392</sup>. Peraltro, la stessa circolare sottolineava come il Regolamento CE n. 2204 del 2002 prevedesse la concessione dell'agevolazione a patto che l'assunzione: (i) determinasse un incremento netto del numero dei dipendenti dello stabilimento interessato oppure, in caso contrario, (ii) purché i posti occupati fossero divenuti vacanti a seguito di dimissioni volontarie, di pensionamento per raggiunti limiti di età, di riduzione volontaria dell'orario di lavoro o di licenziamenti per giusta causa e non a seguito di licenziamenti per riduzione del personale.

L'ammontare degli aiuti in favore dei soggetti svantaggiati, di cui all'art. 2 lett. f) e g) del menzionato Regolamento<sup>393</sup> era sottoposto al limite del 50% del costo salariale annuo del lavoratore assunto, con riferimento al singolo rapporto di lavoro<sup>394</sup>, percentuale che saliva al 60% per i lavoratori disabili. In assenza di espressi riferimenti al c.d. regime *de minimis* (che autorizzava l'elargizione degli aiuti non eccedenti la somma di euro 100.000,00 su un periodo di tre anni<sup>395</sup>), è stato sostenuto che lo stesso regime rimanesse comunque in vigore, in alternativa all'applicazione del citato Regolamento CE<sup>396</sup>.

---

<sup>392</sup> PAU E., *Contratti di inserimento: dubbi e soluzioni*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 34.

<sup>393</sup> La circolare ministeriale n. 31 del 2004 precisava, sul punto, che si trattava di:

- 1) lavoratori extracomunitari;
- 2) disoccupati da oltre due anni che in tale periodo non avessero seguito corsi di formazione;
- 3) soggetti che vivessero da soli con uno o più figli a carico;
- 4) soggetti con più di 50 anni privi di un posto di lavoro;
- 5) soggetti privi di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente;
- 6) disoccupati di lungo periodo, ossia persone senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni;
- 7) qualsiasi donna di un'area geografica a livello NUTS 2 nella quale il tasso medio di disoccupazione superasse il 100 per cento della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile avesse superato il 150 per cento del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni precedenti;
- 8) lavoratori disabili.

<sup>394</sup> In questo caso, per calcolare il costo salariale, si computavano tutti i benefici corrisposti all'impresa per il singolo lavoratore in virtù di provvedimenti nazionali, comunitari regionali o locali in un anno, a decorrere dalla data di assunzione.

<sup>395</sup> Computando tutti gli aiuti riconosciuti a qualsiasi titolo all'impresa.

<sup>396</sup> PAU E., *Contratti di inserimento: dubbi e soluzioni*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 34, ove si rinvia a quanto previsto dal Regolamento CE che ammetteva quelle misure "che si ritiene non soddisfino tutti i criteri stabiliti all'articolo 87, paragrafo 1, del trattato e che non sono pertanto soggette all'obbligo di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato in virtù del regolamento (CE) n. 69/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore («de minimis»)".

Si precisa, comunque, che al lavoratore doveva essere “*garantita la continuità dell’impiego per almeno 12 mesi (cfr. art. 5 del regolamento n. 2204/2002)*”<sup>397</sup>, assicurando il beneficio previdenziale anche allorquando il rapporto di lavoro si interrompesse per giusta causa. Il medesimo trattamento era riservato, altresì, per le ipotesi di conversione anticipata del contratto di inserimento o reinserimento in contratto di lavoro a tempo indeterminato, ex art. 3, legge n. 863 del 1994.

#### 3.2.4. Dopo il d.lgs. n. 276/2003. L’abrogazione del contratto di inserimento.

La disciplina che regolamentava il contratto di inserimento, come si è osservato, era contenuta nella c.d. legge Biagi, in attuazione della legge delega n. 30 del 2003 i cui articoli costituivano il nucleo centrale e portante della regolamentazione dell’istituto. In effetti, non si rilevano interventi legislativi successivi<sup>398</sup> di una certa portata, se non provvedimenti settoriali e/o di chiarimento.

In particolare, ci si riferisce alla Circolare ministeriale n. 31 del 2004, che aveva fornito importanti precisazioni sulla maggioranza degli elementi trattati negli articoli analizzati<sup>399</sup> lasciando aperte, tuttavia, numerose questioni<sup>400</sup>.

In particolare, con riferimento ai soggetti destinatari del contratto di cui all’art. 54, il Ministero del Lavoro aveva individuato nel d.m. 17 novembre 2005 le aree territoriali di applicazione del contratto di inserimento per il triennio 2004 - 2006 che, nella specie, corrispondevano a tutte le Regioni e le Province autonome<sup>401</sup>.

Ulteriori indicazioni operative sono state fornite anche dalle circolari dell’Inps, in particolare sugli aspetti più propriamente applicativi della disciplina, come gli incentivi

<sup>397</sup> Circolare ministeriale n. 31/2004.

<sup>398</sup> Se non il c.d. decreto correttivo, d.lgs. 6 ottobre 2004 n. 251.

<sup>399</sup> Sulla funzione (punto 1), sulla definizione e struttura del contratto (punto 2), sulla durata (punto), sui soggetti attivi e passivi (punti 3 e 4), sul progetto individuale di inserimento e sulla durata (punto 5), sulla forma (punto 6), sulla disciplina del rapporto (punto 7), sugli incentivi economici e normativi (punto 8); per un maggior approfondimento si veda RAUSEI P., *Apprendistato, inserimento e tirocinio*, in Dir. prat. lav., 2009, n. 34.

<sup>400</sup> GALLO B., *Sgravi contributivi per i contratti di inserimento*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 16, PAU E., *Contratti di inserimento: dubbi e soluzioni*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 34, MASSI E., *Il contratto d’inserimento: problematiche e soluzioni*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 39, RAUSEI P., *Apprendistato, inserimento e tirocinio*, in Dir. prat. lav., 2009, n. 34.

<sup>401</sup> Con lo stesso d.m. le aree di cui all’art. 2 lett. f) del Regolamento CE n. 2204/2002 della Commissione erano state identificate nelle Regioni Lazio, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna: per esse era possibile l’applicazione del contratto di inserimento generalizzato per le donne di qualunque età che avessero residenza in aree geografiche ad elevata disoccupazione femminile. Detta misura è stata poi confermata per l’anno 2007 con il decreto ministeriale del 31 luglio 2007 e, da ultimo, per l’anno 2008, con decreto ministeriale del 13 novembre 2008.

economici e normativi fra cui, in particolare, le agevolazioni contributive (circolare n. 51 del 2004), i vincoli alle assunzioni e il sistema sanzionatorio (circolare n. 20 del 2005) nonché sulla precisa identificazione dei soggetti che potessero stipulare il contratto di inserimento (circolare n. 74 del 19 maggio 2006).

L'assenza sul campo del legislatore poteva essere al limite giustificata dal rinvio operato dallo stesso, nella sopra citata normativa, alla contrattazione collettiva. In attesa dei rinnovi contrattuali di categoria e delle relative previsioni d'immediata applicazione, le associazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale avevano peraltro stipulato, in data 11 febbraio 2004, un Accordo interconfederale che delineava la disciplina transitoria e sussidiaria<sup>402</sup> dell'istituto, in attuazione del d.lgs. n. 276/2003<sup>403</sup>. A partire dal 2004, le parti sociali di molteplici settori avevano poi cominciato a sottoscrivere accordi contenenti le disposizioni richieste<sup>404</sup>.

Il primo vero intervento del legislatore sulla disciplina delineata dalla Riforma Biagi è stato operato con la legge n. 92/2012, la c.d. Riforma Fornero. In particolare, con tale provvedimento normativo sono state abrogate interamente le disposizioni contenenti la regolamentazione del contratto di inserimento di cui agli artt. da 54 a 59 del d.lgs. n. 276/2003<sup>405</sup>. A partire dal 1 gennaio 2013 non è stato pertanto più possibile stipulare contratti di inserimento.

---

<sup>402</sup> L'Accordo interconfederale 11 febbraio 2004 si apriva, infatti nei seguenti termini: *“Con il presente accordo interconfederale, cui concordemente viene attribuita efficacia transitoria e comunque sussidiaria della contrattazione collettiva, secondo i livelli e le titolarità attualmente previsti, le parti in epigrafe, ferme restando le norme di legge che disciplinano l'istituto, provvedono a definire gli elementi ritenuti essenziali per consentire ai datori di lavoro in tutti i comparti produttivi una fase di prima applicazione dei contratti di inserimento e di reinserimento previsti dal decreto legislativo n. 276/03, anche al fine di evitare che si determini una soluzione di continuità nei flussi di assunzione, specie delle cosiddette fasce deboli;”*.

<sup>403</sup> In tale sede veniva ribadita la nozione di contratto di inserimento e reinserimento già definita dall'art. 54, d.lgs. n. 276/2003 e venivano specificati gli elementi essenziali che lo stesso contratto doveva presentare con riguardo soprattutto ai destinatari, alla forma, al contenuto, al trattamento economico e normativo, al computo del periodo volto all'inserimento nell'anzianità di servizio in caso di trasformazione del rapporto in rapporto a tempo indeterminato.

<sup>404</sup> In particolare, i contratti collettivi di settore intervenuti, in applicazione delle disposizioni fornite dal legislatore e dall'Accordo di cui sopra, in merito al progetto d'inserimento, sono stati, fra gli altri, il Ccnl terziario distribuzione servizi, il Ccnl edili ed affini, il Ccnl gomma plastica, Ccnl cooperative sociali, il Ccnl calzature, il Ccnl tessile abbigliamento e il Ccnl grafici editoriali ed affini. Si veda, sul tema, PAU E., *Contratti di inserimento: dubbi e soluzioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, n. 34, CARDARELLO C., CIRANNA A., MAZZAMAURO C., PATRIZI MONTORO A., *Op. cit.*, p. 396.

<sup>405</sup> Rimasta in vigore per i soli contratti di inserimento stipulati sino alla data del 31 dicembre 2011. Si veda Giasanti L., *Il contratto di inserimento*, in FEZZI M., SCARPELLI F. (a cura di), *Guida alla riforma Fornero*, Milano, 2012, p. 41 s..

La scelta del legislatore di eliminare tale fattispecie contrattuale dall'ordinamento può essere giustificata secondo due ordini di ragioni. Dal punto di vista dell'effettivo utilizzo del contratto in esame, i dati statistici raccolti dall'Istat mostravano uno scarso ricorso al contratto di inserimento (solo 50.000 al primo trimestre del 2011).

Inoltre, anche a fronte dei numeri poco incoraggianti, con la Riforma Fornero l'inserimento e la formazione sono stati interamente affidati al contratto di apprendistato che, come visto, ha assunto non solo la finalità formativa ma anche quella occupazionale, ereditando il bagaglio del contratto di inserimento.

Ne è una dimostrazione l'introduzione fra le tipologie di apprendistato dell'apprendistato per la riqualificazione professionale dei lavoratori in mobilità o percettori di un trattamento di disoccupazione che, considerando la categoria di soggetti cui è rivolto, esula evidentemente dall'apprendistato professionalizzante tradizionalmente inteso e riconosciuto come strumento formativo destinato ai giovani e si rivolge almeno a una parte dei soggetti svantaggiati cui veniva in precedenza destinato il contratto di inserimento.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che l'abrogazione della disciplina del contratto di inserimento abbia generato in concreto alcune criticità.

Eliminando il contratto di inserimento si eliminava infatti anche la possibilità per i datori di lavoro di usufruire di un contratto flessibile a causale soggettiva, ma soprattutto, con tale abrogazione, aumentava il rischio per le categorie di lavoratori "svantaggiati" cui era destinato il contratto di inserimento di una loro esclusione dalle dinamiche del mercato del lavoro. Non potendo più usufruire di uno strumento contrattuale agli stessi esclusivamente riservato, tali soggetti deboli risultavano infatti dover concorrere con tutti gli altri lavoratori e con gli stessi strumenti normativi, senza quelle tutele cui prima potevano ricorrere.

### **3.3. I tirocini formativi e di orientamento: i c.d. *stage*.**

Il tirocinio formativo e di orientamento, comunemente denominato *stage*<sup>406</sup>, rappresenta uno strumento di recente formazione che per le sue peculiarità si può dire costituisca un

---

<sup>406</sup> Occorre preliminarmente fare chiarezza sull'aspetto terminologico: con l'espressione "*stage*" (che in francese significa "tirocinio", "periodo di apprendimento") ci si riferisce, nel linguaggio comune, a

*unicum* nel panorama del diritto del lavoro. Si tratta in buona sostanza di un rapporto triangolare, che vede coinvolti tre soggetti: il giovane tirocinante, il datore di lavoro ospitante e il promotore, una sorta di intermediario tra i primi due.

La fattispecie dello *stage* è stata introdotta alla fine degli anni Settanta, rispettivamente con l'art. 16bis della legge n. 285/1977 e con l'art. 15 della legge n. 845/1978, che ha fornito una prima regolamentazione di base dell'allora denominato "*tirocinio pratico e di esperienza*"<sup>407</sup>. Questa prima fase, caratterizzata da uno stretto legame tra lo *stage* e il sistema di formazione professionale (ma non di istruzione), si è conclusa con la legge n. 863 del 1984 la quale, all'art. 3, da un lato assegnava un ruolo centrale alle Regioni, che d'intesa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative potevano organizzare attività formative (anche endoaziendali), dall'altro consentiva ai datori di lavoro l'assunzione nominativa del lavoratore al termine del periodo di tirocinio, favorendo la diffusione dello strumento dello *stage*.

La successiva fase si è aperta con l'emanazione della legge n. 236 del 1993 che, per la prima volta, coinvolgeva attivamente le istituzioni del sistema dell'istruzione, con l'introduzione di una terza tipologia di tirocinio formativo e di orientamento<sup>408</sup>, volta a promuovere l'utilizzo e l'implementazione dell'istituto, che ancora stentava a decollare. Si è detto che l'intervento legislativo del 1993 ha delineato il primo modello di *stage* "moderno". Negli anni successivi, si sono susseguiti una serie di decreti legge che, tuttavia, non sono mai stati definitivamente convertiti<sup>409</sup>, rendendo necessario l'intervento della legge n. 196 del 24 giugno 1997 e del relativo decreto ministeriale

---

esperienze formative molto diverse, quali corsi di formazione, di perfezionamento o di specializzazione professionale che comportano la delocalizzazione temporanea del lavoratore o corsi destinati al giovane alle prime armi, concentrati sui soli aspetti teorici o pratici o considerati nella loro interezza. Per non parlare degli usi lessicali di "tirocinio", termine ancor più generico di *stage*, con cui si suole indicare l'istituto dell'apprendistato di cui agli artt. 2130 - 2134 cod. civ., ma anche quel periodo di formazione (anche definito "praticantato") che i giovani laureati devono svolgere per accedere all'esame di abilitazione degli ordini professionali o, ancora, l'esperienza di apprendimento tecnico previsto per gli studenti di taluni corsi di laurea (ad esempio in ambito di educazione e formazione primaria).

<sup>407</sup> Per una ricostruzione storica dell'evoluzione normativa dello *stage* si vedano PASCUCCI P., *Stage e lavoro: la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, Torino, 2008, p. 30 s., TIRABOSCHI M., *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in *Dir. rel. ind.*, 2001, n. 1, p. 62.

<sup>408</sup> Il c.d. rapporto di ospitalità formativa, che consentiva ai giovani un primo momento di conoscenza diretta del mondo del lavoro, sulla base del quale effettuare le future scelte professionali. Lo *stage* perdeva così la funzione tipicamente preassuntiva, svincolandosi altresì dal sistema della formazione professionale regionale. PASCUCCI P., *Op. cit.*, p. 65 s..

<sup>409</sup> Sostanzialmente in linea con la disciplina in tema di *stage* della legge n. 236/1993.



attuativo (n. 142 del 25 marzo 1998). Quest'ultimo ha disposto l'abrogazione dell'intera disciplina previgente<sup>410</sup> proprio al fine di evitare il continuo sovrapporsi di normative ormai disorganicamente stratificatesi.

In particolare, per procedere a un riordino complessivo e unitario della materia, il legislatore ha preferito indicare i principi e i criteri direttivi di massima, affidando la regolamentazione specifica a un apposito provvedimento attuativo. L'intento della nuova normativa era quello di proporre un unico modello di *stage* (con un'unica denominazione e un'unica disciplina), sulla base di quello già delineato dalle precedenti normative, “*al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito dei processi formativi e di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro*”<sup>411</sup>.

Gli interpreti hanno dovuto pertanto preoccuparsi innanzitutto di definire il nuovo istituto, soffermandosi in particolare sulla classificazione e sulla qualificazione dello stesso<sup>412</sup>.

### 3.3.1. La nozione, l'oggetto e la finalità dello *stage*.

Quanto alla qualificazione dello *stage*, il dibattito in dottrina ha visto prevalere largamente la tesi che ha escluso che il tirocinio formativo e di orientamento potesse costituire un rapporto di lavoro né, tantomeno, che potesse dar luogo al corrispondente contratto<sup>413</sup>, tesi, peraltro, espressamente avvalorata dal legislatore (sia nell'art. 18, legge n. 196/997, sia nel d.m. n. 142/1998)<sup>414</sup>. Infatti, a differenza degli altri contratti

<sup>410</sup> Art. 10, d. m. n. 142 del 1998: “*Si intendono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del presente regolamento le seguenti norme: 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'art. 3, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, nonché l'art. 15, della legge 21 dicembre 1978, n. 845.*”.

<sup>411</sup> Art. 1, co. 1, d.m. n. 142/199 che riprende l'art.18, co.1, l. n. 196/1997.

<sup>412</sup> VARESI P.A., *I contratti di lavoro con finalità formative*, Milano, 2001, p. 252.

<sup>413</sup> Bellocchi P., *Tirocini e alternanza scuola-lavoro*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale: il lavoro privato e pubblico*, Milano, 2009, p. 511, Ciucciovino S., *Art. 18 – Tirocini formativi e di orientamento*, in GHERA E., *Occupazione e flessibilità: legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, Napoli, 1998, p. 206 s., MINUTO M., *I tirocini formativi e di orientamento e prestazione lavorativa (Nota a Trib. Savona sez. lav. 2 marzo 2009, n. 42)* in Lav. e prev. oggi, 2009, p. 1455, PASCUCCI P., *Op. cit.*, p. 4 s., RAUSEI P., *Apprendistato, inserimento e tirocinio*, in Dir. prat. lav., 2009, n. 34, VARESI P.A., *I contratti di lavoro con finalità formative*, Milano, 2001, p. 252.

<sup>414</sup> Art. 18, co. 1, lett. d), legge n. 196/1997: “*previsione della durata dei rapporti, non costituenti rapporti di lavoro, in misura non superiore a dodici mesi, ovvero a ventiquattro mesi in caso di soggetti portatori di handicap, da modulare in funzione della specificità dei diversi tipi di utenti*”; art. 1, co. 2, d. m. n. 142/1998: “*I rapporti che i datori di lavoro privati e pubblici intrattengono con i soggetti da essi ospitati ai sensi del comma 1, non costituiscono rapporti di lavoro*”.

formativi, nello *stage* manca totalmente lo scambio tra la prestazione lavorativa e la formazione professionale nonché la (eventuale) retribuzione quale corrispettivo della prestazione.

Per spiegare una tale dinamica, si è fatto dunque ricorso alla logica seguita dalla Suprema Corte nel differenziare il contratto di apprendistato dal contratto di apprendimento il quale, diversamente dal primo, *“non rientra nell’ambito del lavoro subordinato in quanto, pur essendo, nell’uno come nell’altro, presente una prestazione di attività fisica o intellettuale da parte dell’allievo o dell’apprendista, nell’addestramento professionale (ndr), l’unico oggetto del contratto è l’insegnamento impartito (o fatto impartire) dall’imprenditore ai fini della formazione professionale dell’allievo e la prestazione di attività da parte di quest’ultimo, in quanto richiesta solo perché lo stesso acquisisca le nozioni pratiche necessarie alla suddetta formazione, è estranea al sinallagma contrattuale e, perciò, non in rapporto di corrispettività con l’addestramento, né con l’eventuale indennità mensile o giornaliera”*<sup>415</sup>.

L’oggetto di tale rapporto sembrerebbe dunque essere la sola attività formativa, in virtù della quale si giustifica la prestazione lavorativa del tirocinante, che può essere utilizzata dal datore di lavoro ospitante (anche con un’eventuale utilità economica) quale risultato meramente accessorio ed eventuale dell’addestramento impartito, tanto è vero che sullo stesso non incombe alcun obbligo retributivo<sup>416</sup>. Il contratto è pertanto previsto come mera eventualità, in una fase successiva a quella dello *stage*<sup>417</sup>. Tuttavia, l’inevitabile presenza nel rapporto in esame dell’attività lavorativa comporta il rischio che, nei fatti, il rapporto si svolga con i caratteri propri della subordinazione, potendo determinare un uso distorto dell’istituto. Ciò genera l’ulteriore conseguenza di un possibile maggior numero di contenziosi instaurati per il riconoscimento del rapporto di lavoro subordinato. A tal proposito, la giurisprudenza ha precisato che, in tali ipotesi, l’onere della prova incombe sul lavoratore il quale deve dimostrare<sup>418</sup> che le effettive

<sup>415</sup> Cass. 23 gennaio 1998, n. 630, Cass. 25 gennaio 1992, n. 824, Cass. 13 gennaio 1990, n. 5731, Cass. 2 maggio 190, n. 3607, Cass. 28 luglio 1986, n. 4814.

<sup>416</sup> RAUSEI P., *Apprendistato, inserimento e tirocinio*, in Dir. prat. lav., 2009, n. 34. PASCUCCI P., *Op. cit.*, p. 348 s. e 360. Vi è stato chi in dottrina ha configurato il rapporto tra tirocinante e datore di lavoro ospitante come un rapporto oneroso nel senso che *“la formazione, l’orientamento e la garanzia della tutela dell’integrità psico-fisica del tirocinante sono un corrispettivo dell’attività svolta”* nel corso del tirocinio, TIRABOSCHI M., *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. rel. ind., 2001, n. 1, p. 62.

<sup>417</sup> PASCUCCI P., *Op. cit.*, p. 8.

<sup>418</sup> Sul regime dell’onere probatorio, giova ricordare la sentenza del Trib. di Ivrea del 4 luglio 2007.

modalità di svolgimento del rapporto integrano lo schema negoziale previsto dall'art. 2094 cod. civ., escludendo ogni finalità formativa o di orientamento. In sostanza, verrebbe a configurarsi una presunzione legale relativa<sup>419</sup> che può essere vinta soltanto a fronte di prova contraria dedotta dal soggetto ospitato (stagista) o della corretta qualificazione operata dal giudice sulla base degli elementi oggettivi di fatto<sup>420</sup>.

Facendo leva su quest'ultimo aspetto, vi è stato chi<sup>421</sup> in dottrina ha sostenuto che lo *stage* appartenga al *genus* lavoro subordinato, con il quale intercorre un rapporto di specialità. Secondo lo stesso autore, l'elemento specializzante risiederebbe nelle qualità soggettive degli stipulanti e, soprattutto, nelle modalità formali con cui dovrebbe svolgersi tale rapporto. Si tratta in ogni caso di una tesi minoritaria.

In conclusione e sintetizzando, gli *stage* possono essere definiti come *“le esperienze di lavoro, di durata limitata, svolte nell'ambito di processi formativi o di progetti di orientamento professionale e caratterizzate dall'inserimento dei soggetti interessati (studenti o lavoratori in difficoltà occupazionale) nel vivo dei rapporti (professionali, relazionali, sociali ed organizzativi) aziendali senza che ciò costituisca titolo per l'instaurazione del rapporto di lavoro”*<sup>422</sup>.

Delineata la definizione dello *stage* da un punto di vista sistematico, occorre a questo punto analizzare la finalità allo stesso attribuita dal legislatore.

Lo *stage* è stato infatti concepito come uno strumento di politica attiva del lavoro finalizzato all'occupazione, nell'ambito di quella serie di interventi normativi (in particolare, la legge n. 196/1997 e relativo decreto attuativo, la legge delega n. 30/2003

<sup>419</sup> VARESI P. A., *Op. cit.*, p. 254.

<sup>420</sup> Cass. 25 gennaio 2006, n. 1380: *“Nel rapporto che si istituisce nei corsi di addestramento o perfezionamento per lavoratori (“stages”) indetti dalle imprese con autonomia di regolamentazione, organizzazione e funzionamento, l'insegnamento impartito dalle imprese, diretto alla formazione professionale dell'allievo, è l'unico oggetto del contratto, mentre la prestazione di attività fisica ed intellettuale da parte di quest'ultimo, in quanto indispensabile per l'attuazione dello scopo, cui è preordinato il negozio, resta estraneo al sinallagma contrattuale e, quindi, non è assimilabile alla prestazione del lavoratore subordinato, salvo che l'iscrizione al corso non risulti in concreto un espediente per mascherare l'instaurazione tra le parti di un rapporto di lavoro subordinato. A tal fine occorre accertare se vi sia stato l'inserimento dell'allievo nell'organizzazione dell'impresa, se l'allievo sia stato chiamato a fornire prestazioni abitualmente destinate a finalità produttive, se l'allievo abbia dovuto ottemperare a vincoli di orario o a direttive impartite dall'imprenditore e se egli sia stato sottoposto ad un regime disciplinare eccedente il livello necessario per la regolarità del corso”* e ancora, Corte cost. 31 marzo 1994, n. 115: *“Allorquando il contenuto concreto del rapporto e le sue effettive modalità di svolgimento - eventualmente anche in contrasto con le pattuizioni stipulate e con il “nomen iuris” enunciato - siano quelli propri del rapporto di lavoro subordinato, solo quest'ultima può essere la qualificazione da dare di rapporto ai fini della disciplina ad esso applicabile”*.

<sup>421</sup> CAVALLARO L., *Dello stage, della subordinazione e dell'uguaglianza. Una nota sulla “qualificazione” del rapporto di lavoro da parte del legislatore*, in *Dir. lav.*, 1999, n. 1, p. 110.

<sup>422</sup> VARESI P.A., *Op. cit.*, p. 255.

e la legge delega n. 53/2003) voluti per valorizzare la formazione e l'orientamento professionale, sperimentando misure volte a incrementare l'occupazione, in particolare quella giovanile.

In tale contesto, il tirocinio formativo e di orientamento si presentava come uno strumento duale, con una doppia finalità, espressamente prevista dalla normativa sopra citata, che recitava: *“al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito dei processi formativi e di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, sono promossi tirocini formativi e di orientamento a favore di soggetti che abbiano già assolto l'obbligo scolastico”*<sup>423</sup>. Da un lato, quindi, l'obiettivo era quello di realizzare momenti di formazione in alternanza, dall'altro, quello di agevolare le scelte professionali inserendo il tirocinante “sul campo” affinché potesse avere un approccio concreto al mondo del lavoro. Sul primo aspetto, si è già avuto modo di evidenziare la portata innovativa delle proposte legislative nel prevedere percorsi di alternanza studio-lavoro per una nuova prospettiva educativa di istruzione e di formazione che comportasse la collaborazione tra istituzioni scolastiche e formative e imprese. Il tentativo è stato quello di introdurre nell'ordinamento italiano un sistema didattico-formativo rinnovato, delineato sul modello del cosiddetto “sistema duale” proprio dei paesi del nord Europa (Germania, Svezia, Danimarca). In tal modo, il percorso formativo è stato articolato in modo flessibile tra l'ambiente scuola e l'ambiente lavoro, dove il giovane poteva non solo apprendere nuove competenze ma, in primo luogo, verificare e sperimentare nell'applicazione pratica quelle di cui già in possesso. Tale prospettiva coinvolgeva anche i giovani che avessero da poco terminato il proprio percorso di studi e che si affacciassero per la prima volta al mondo del lavoro: è proprio per favorirne l'ingresso che era stata prevista, accanto alla finalità formativa, quella orientativa. Il disposto dell'art. 1, d.m. n. 142/1998 aveva infatti individuato quale secondo scopo dello *stage* quello di *“agevolare le scelte professionali tramite la conoscenza diretta del mondo del lavoro”*. Attraverso un'esperienza pratica, che coinvolgeva direttamente il tirocinante nell'attività lavorativa, si era inteso favorire un primo contatto con il mondo del lavoro per consentire allo stesso di valutare al meglio quale percorso professionale intraprendere.

---

<sup>423</sup> Art. 1, co. 1, d.m. n. 142/1998 sulla scorta dell'art. 18 della legge n. 196/1997.

I tirocini formativi e di orientamento si rivolgevano infatti per espressa previsione ai soggetti che avessero già “*assolto l’obbligo scolastico ai sensi della legge 31 dicembre 1962, n. 1859*” (così l’art. 18 della legge n. 196/1997, al suo primo comma). Tale requisito era l’unico a essere richiesto, non essendo stabilito alcun limite né rispetto all’età (minimo o massimo), né rispetto alla cittadinanza<sup>424</sup>.

Risultava pertanto evidente come le due finalità fossero strettamente legate e come, proprio tale compresenza, costituisse il tratto caratterizzante del tirocinio formativo e di orientamento, rendendolo uno strumento di politica attiva del lavoro finalizzato all’occupazione. Ciò non escludeva che vi potessero essere *stage* in cui prevalesse l’una piuttosto che l’altra funzione, ma l’obiettivo comune rimaneva pur sempre quello di promuovere l’inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di categorie di soggetti considerati a vario titolo<sup>425</sup> “deboli” sul mercato stesso. Nel perseguire tale scopo, è stato ritenuto essenziale che il periodo di tirocinio avesse una durata determinata e che gli *stage* non si moltiplicassero, soprattutto presso lo stesso datore di lavoro ospitante, per non svilirne la precipua funzione, ossia quella di promuovere un ingresso nel mondo lavorativo volto a un’occupazione stabile.

Al riguardo, la dottrina ha ravvisato nel tirocinio una sorta di “anticamera” del contratto di lavoro domandandosi, conseguentemente, se fosse ammissibile al termine del periodo di tirocinio assumere lo stagista con un contratto di lavoro cosiddetto formativo (contratto di apprendistato, di formazione e lavoro) o di inserimento<sup>426</sup>. Sul punto, non sono stati previsti particolari limiti o elementi di incompatibilità se non la preclusione di stipulare un contratto formativo volto a conseguire una qualifica professionale di cui il lavoratore fosse già in possesso, al termine dello svolgimento dello *stage*.

Si è in precedenza osservato come non sempre il tirocinio formativo e di orientamento (anche detto extracurricolare) presenti sia la caratteristica formativa che quella

---

<sup>424</sup> Il campo di applicazione soggettivo risultava dunque molto ampio, escludendosi solamente i lavoratori occupati (anche con contratto a termine o part-time). In realtà anche i soggetti occupati potevano accedere a *stage* per conseguire un titolo di studio superiore a quello dell’obbligo o per partecipare ad attività formative diverse da quelle relative all’azienda di appartenenza, allorquando fossero previsti da percorsi scolastici, universitari o formativi, purché il periodo di tirocinio coincidesse con una fase di sospensione del rapporto di lavoro e che tale esperienza venisse svolta presso un datore di lavoro diverso da quello da cui dipendono. Per le relative condizioni e modalità, si veda la legge 8 marzo 2000, n. 53 (in particolare l’art. 5). PASCUCCI P., *Stage e lavoro: la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, Torino, 2008, p. 213 s..

<sup>425</sup> O perché giovani alle prime esperienze lavorative nella transizione tra scuola e lavoro o perché soggetti socialmente svantaggiati (per quanto riguarda gli *stage* atipici).

<sup>426</sup> PASCUCCI P., *Op. cit.*, p. 109.

orientativa; vi possono infatti essere *stage* di formazione, *stage* di orientamento o *stage* sia di formazione che di orientamento. La differenza che intercorre fra le due fattispecie risiede per lo più nella finalità cui tendono nonché nell'attività che viene svolta: il primo, come suggerisce la formulazione letterale, mira a formare il giovane tirocinante, coinvolgendolo attivamente nei processi aziendali, favorendo l'acquisizione da parte dello stesso di competenze tecniche e/o il perfezionamento di quelle già possedute; nel secondo, invece, lo scopo perseguito è quello di fornire allo stagista una serie di conoscenze più o meno specializzate che gli consentano di approcciarsi attivamente al mondo del lavoro al fine di orientare appunto le relative scelte professionali. Si può dire che nel tirocinio formativo prevalga una dimensione realizzativa, mentre in quello di orientamento una dimensione maggiormente osservativa<sup>427</sup>. Appare piuttosto evidente, tuttavia, come nella prassi i profili caratterizzanti le due tipologie di tirocinio possano sovrapporsi nell'ambito della medesima esperienza lavorativa: spesso ci si trova di fronte a *stage* qualificati come formativi o orientativi che presentano elementi dell'uno e dell'altra tipologia<sup>428</sup>. Per una corretta classificazione è dunque necessario riferirsi alla precipua finalità perseguita, nonché al tipo di attività cui si fa maggiormente ricorso in quel caso specifico.

Oltre al tirocinio extracurricolare, è stata consentita la stipulazione di altre forme di tirocinio e finanche di forme atipiche.

Sul punto, si è infatti espresso il Ministero del lavoro che, ribadendo preliminarmente la competenza regionale nel disciplinare la fattispecie del tirocinio, ha ritenuto “*possibile, in presenza di un interesse meritevole di tutela ex art. 1322, comma 2, c.c., ricostruire la fattispecie in termini di convenzione di tirocinio formativo e/o di orientamento atipico*”<sup>429</sup>. In particolare, sono stati legittimati percorsi di tirocinio promossi da soggetti diversi da quelli previsti dal d.m. n. 142/1998 nonché con destinatari non

---

<sup>427</sup> PASCUCCI P., *Op. cit.*, p. 94. Vi è stato, tuttavia, chi ha dubitato di tale distinzione, sostenendo l'unicità del tirocinio formativo e di orientamento; l'ammissibilità delle due ipotesi separate pare essere stata confermata dalla legge delega n. 30 del 2003 che, all'art. 60, prevede i tirocini estivi di orientamento. Bellocchi P., *Tirocini e alternanza scuola-lavoro*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale: il lavoro privato e pubblico*, Milano, 2009, p. 516.

<sup>428</sup> MAIANI B., *Elementi di atipicità nei tirocini formativi e di orientamento*, in *Dir. prat. lav.*, 2010, n. 38, PASCUCCI P., *Op. cit.*, p.92.

<sup>429</sup> Risposta a interpello n. 7/2010.

contemplati dalla stessa normativa, purché nel rispetto delle finalità dell'istituto e dei requisiti formali e sostanziali fondamentali stabiliti dal citato decreto<sup>430</sup>.

Pertanto, oltre al modello tipico di tirocinio formativo e di orientamento cosiddetto non curriculare, si distinguono almeno cinque diverse tipologie di tirocini: *a)* curriculare, *b)* di inserimento o reinserimento al lavoro, *c)* di integrazione, *d)* di praticantato o *e)* destinato a lavoratori svantaggiati.

- a)* Il tirocinio curriculare consiste in un percorso formativo incluso esclusivamente in un corso di istruzione o di formazione allo scopo di affinare l'apprendimento attraverso l'alternanza scuola-lavoro; può essere promosso da Università o Istituti di istruzione universitaria abilitati al rilascio di titoli accademici, istituzioni scolastiche e centri di formazione professionale convenzionati con la Regione o la Provincia, nei confronti di studenti che abbiano avviato i relativi corsi di studio, prescindendo dal riconoscimento di crediti formativi<sup>431</sup>.
- b)* La disciplina del tirocinio di inserimento e reinserimento è stata demandata alla normativa territoriale e, conseguentemente, risulta attivabile dalle Regioni e Province che abbiano provveduto a fornirne la relativa disciplina, nei confronti di disoccupati, inoccupati o lavoratori in mobilità per un periodo non superiore ai sei mesi ex art. 7 d. m. n. 142/1998.

---

<sup>430</sup> Risposta a interpello n. 7/2010: “Fermo restando il rispetto dei principi, del quadro generale e delle specifiche tutele inderogabili del tirocinante previsti dalle norme richiamate e salva sempre l'eventuale prova della frode degli intenti, è pertanto legittima l'attivazione di percorsi di tirocinio la cui causa sia diversa da quella prevista e di cui si facciano promotori soggetti diversi da quelli indicati dalle norme richiamate”.

<sup>431</sup> In particolare, la nota del 14 febbraio 2007 prima e la circolare ministeriale n. 24/2011 poi, li hanno definiti come “*quei tirocini formativi inclusi nei piani di studio delle Università e degli Istituti scolastici sulla base di norme regolamentari, ovvero altre esperienze previste 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 affinare il processo di apprendimento e di formazione con la modalità di cosiddetta alternanza*”; gli stessi provvedimenti hanno chiarito che tale tipologia di tirocini sussiste al verificarsi di tre 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 i titoli di studio aventi valore legale, di un centro di formazione professionale operante in regime di convenzione con la regione o alla provincia; destinatari dell'iniziativa siano studenti universitari (compresi gli iscritti al 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)*”. Rauseri P., *La riforma dei tirocini fra vincoli e tutele*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Milano, 2011, p. 569, RAUSERI P., *Tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. prat. lav., 2011, n. 41, MAIANI B., *Tirocini formativi e di orientamento: le novità della manovra*, in Dir. prat. lav. 2011, n. 35.

- c) Il tirocinio di integrazione è destinato ai cittadini extracomunitari, ai soggetti richiedenti asilo politico e ai titolari di protezione internazionale.
- d) Per quanto riguarda i tirocini di praticantato (da taluni altresì definiti “professionali”), gli stessi hanno ad oggetto le attività che richiedono l’iscrizione agli ordini professionali (previo superamento dell’esame di abilitazione alla professione). Nonostante si ravvisino anche in tali ipotesi profili formativi e di orientamento, queste si discostano largamente dal modello tipico di tirocinio: *in primis*, si tratta di un’esperienza di lavoro intellettuale finalizzata al conseguimento del titolo che consenta di svolgere un’attività lavorativa di tipo autonomo (e non subordinato come invece accade nella fattispecie tipica); in secondo luogo, si riscontra l’assenza del soggetto promotore, dal momento che intercorre una relazione diretta tra il tirocinante e il professionista ospitante. Sicché, il tirocinio professionale è stato ritenuto da taluni autori, come Pascucci, “*intrinsecamente diverso dagli stage regolati dall’art. 18, legge n. 196/1997 e dal D. M. n. 142/1998*”<sup>432</sup>.
- e) L’art. 11 della legge n. 68 del 1999 ha previsto il tirocinio per lavoratori svantaggiati, dedicato a una serie di soggetti che risultino in stato di disabilità fisica, psichica e sensoriale (ad esempio, portatori di handicap, tossicodipendenti o alcolisti, soggetti in trattamento psichiatrico o soggetti ammessi alle misure di prevenzione alternative), di durata variabile e comunque non superiore a 12 o 24 mesi (a seconda dello stato del lavoratore)<sup>433</sup>.

In conclusione, occorre precisare che, seppur consentiti, i c.d. tirocini atipici non godono di alcuna agevolazione economica né di presunzioni favorevoli quale quella relativa all’onere prova: in tale ipotesi sarà infatti il datore di lavoro ospitante a dover provare la sussistenza di finalità formative e orientative<sup>434</sup>.

### 3.3.2. La disciplina dello stage ai sensi dell’art. 18, l. n. 196/1997 e del d.m. attuativo n. 142/1998.

La disciplina sugli *stage* delineata dall’art. 18 della legge n. 196/1997 si componeva di una normativa di fonte statale, che forniva lo schema di fondo dell’istituto,

---

<sup>432</sup> PASCUCCI P., *Op. cit.*, p.92 .

<sup>433</sup> I relativi limiti di durata massima si rinviengono nell’art. 7 del d.m. n. 142/1998.

<sup>434</sup> VARESI P.A., *I contratti di lavoro con finalità formative*, Milano, 2001, p. 261.



delineandone gli elementi principali e le tutele essenziali e di una serie di legislazioni regionali cui era devoluta la compiuta determinazione della disciplina di dettaglio della fattispecie. In mancanza di una regolamentazione da parte delle Regioni, a livello generale si applicavano le disposizioni della legge n. 196/1997 e in particolare l'art. 18, che delegava il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto col Ministero della pubblica istruzione, a emanare un regolamento di riforma e riordino, delega attuata con il d.m. 25 marzo 1998, n. 142<sup>435</sup>.

Entrando nel merito di tali disposizioni, dopo aver definito il tirocinio formativo e di orientamento come sopra meglio precisato, il legislatore si era preoccupato innanzitutto di elencare i soggetti promotori (ossia i soggetti deputati a mettere in contatto il tirocinante e il datore di lavoro ospitante), identificati nei *“soggetti pubblici o a partecipazione pubblica e nei (ndr) soggetti privati non aventi scopo di lucro, in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime e in particolare: agenzie regionali per l'impiego e uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; università; provveditorati agli studi; istituzioni scolastiche statali e istituzioni scolastiche non statali che rilascino titoli di studio con valore legale; centri pubblici di formazione e/o orientamento, ovvero a partecipazione pubblica o operanti in regime di convenzione ai sensi dell'articolo 5 della legge 21 dicembre 1978, n. 845; comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali, purché iscritti negli specifici albi regionali, ove esistenti; servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla regione”*<sup>436</sup>. Si evidenzia in proposito che il Ministero del lavoro

---

<sup>435</sup> Si precisa che la descrizione della normativa del 1997 compiuta nel presente paragrafo viene effettuata al passato in quanto di fatto sostituita dalla normativa subentrata successivamente e, da ultimo, dalle Linee Guida della Conferenza Stato-Regioni del 23 gennaio 2013. Tuttavia l'inapplicabilità della legge n. 196/1997 e del relativo decreto attuativo, entrambi ancora formalmente in vigore, non è questione pacifica.

<sup>436</sup> Art. 18, co. 1, lett. a); art. 2, co. 1, d.m. n. 142/1998. Si trattava in particolare: delle agenzie per l'impiego istituite ai sensi degli artt. 24 e 29 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, sezioni circoscrizionali per l'impiego di cui all'art. 1 della medesima legge, ovvero strutture, aventi analoghi compiti e funzioni individuate dalle leggi regionali, delle università e istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici, dei provveditorati agli studi, delle istituzioni scolastiche statali e non statali che rilasciassero titoli di studio con valore legale, anche nell'ambito dei piani di studio previsti dal vigente ordinamento, dei 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, ovvero accreditati ai sensi dell'art. 17 della legge 24 giugno 1997, n. 196, delle comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali purché iscritti negli specifici albi regionali, ove esistenti, dei servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla regione nonché delle istituzioni

(nella risposta a interpello n. 7/2010) aveva espressamente ammesso la possibilità di attivare tirocini formativi e di orientamento da parte di soggetti diversi rispetto a quelli elencati, purché si trattasse di organismi che vantassero una certa esperienza nel campo della formazione e dell'orientamento<sup>437</sup>.

Il legislatore aveva dedicato particolare attenzione all'individuazione di tale categoria di soggetti, da cui dipendeva in buona parte il delicato bilanciamento degli interessi coinvolti. I soggetti promotori erano infatti responsabili della progettazione del percorso formativo e in generale dell'organizzazione dello *stage* nel suo complesso nonché di valutare la serietà e l'idoneità delle imprese ospitanti, al fine di scongiurare eventuali elusioni della normativa nello svolgimento del tirocinio.

Sui soggetti promotori gravavano in particolare una serie di importanti obblighi<sup>438</sup>, dall'adempimento dei quali dipendeva il buon esito del tirocinio. Innanzitutto, come si accennava, l'ente promotore doveva stipulare una convenzione con l'impresa ospitante, alla quale doveva essere allegato il progetto formativo e di orientamento, relativo a ciascun tirocinante<sup>439</sup>. Era peraltro compito sempre del medesimo soggetto certificare le attività svolte dallo stagista (sulla base del progetto formativo e di orientamento), che potevano in tal modo essere riconosciute e acquisire valore di credito formativo.

Nello svolgimento del periodo di tirocinio, il soggetto promotore aveva poi un'ulteriore importante compito, quello di designare un tutor quale responsabile didattico-

formative private, non aventi scopo di lucro, diverse da quelle indicate in precedenza, sulla base di una specifica autorizzazione, fatta salva la possibilità di revoca, della Regione.

I due elenchi risultano praticamente identici, seppur quello di cui all'art. 2, d.m. n. 142/1998 presenti qualche precisazione in più. Si è discusso più che altro sulla tassatività o meno degli stessi. Si ritiene che la prima elencazione (ex art. 18, legge n. 196/1997) non debba considerarsi tassativa ma avente carattere meramente esemplificativo e ciò a differenza del secondo, che si ritiene contenga ipotesi tipiche in virtù dell'espressa delega conferita.

<sup>437</sup> MAIANI B., *Elementi di atipicità nei tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. prat. lav., 2010, n. 38.

<sup>438</sup> Tuttavia sono previste delle eccezioni: a farsi carico dei ricordati oneri possono infatti essere *in primis* le Regioni, in secondo luogo, i datori di lavoro ospitanti (ma limitatamente alla copertura assicurativa Inail), nel caso in cui i soggetti promotori delle iniziative di cui all'art. 1 siano le strutture pubbliche competenti in materia di collocamento e di politica attiva del lavoro.

<sup>439</sup> Ai sensi dell'art. 5, d.m. n. 142 del 1998, il soggetto promotore era tenuto a inviare la copia di tali documenti 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 ( ). Lo stesso provvedimento ministeriale, nel prevedere tale obbligo di comunicazione, non stabilisce tuttavia alcunché in merito ai termini entro i quali lo stesso debba essere ottemperato; si ritiene dunque che la citata comunicazione debba essere effettuata anteriormente o, tutt'al più, contestualmente all'attivazione dello *stage* (si veda PASCUCCI P., *Op. cit.*, p., Ciucciiovino S., *Art. 18 – Tirocini formativi e di orientamento*, in GHERA E., *Op. cit.*, p. 210). Come evidenziato da VARESI P.A., *Op. cit.*, p. 261 Tale comunicazione risulta particolarmente importante proprio in quanto serve a pubblicizzare l'accordo intercorso tra Ente promotore e soggetto ospitante (che coinvolge anche il tirocinante destinatario)

organizzativo delle attività oggetto dello *stage*<sup>440</sup>, a cui il tirocinante poteva rivolgersi in caso di inadempienze o irregolarità rispetto agli obblighi formativi e/o di orientamento convenuti.

Da ultimo, pur non configurandosi nel caso di specie un rapporto di lavoro, l'art. 3 del d.m. n. 142 del 1998 prescriveva che il tirocinante venisse assicurato, a carico dei soggetti promotori, sia contro gli infortuni sul lavoro presso l'Inail, sia per la responsabilità civile verso terzi presso idonea compagnia assicuratrice<sup>441</sup>.

Come anticipato, l'attivazione del tirocinio formativo e di orientamento era legata alla conclusione di un accordo tra il soggetto promotore e il datore di lavoro ospitante, denominato convenzione. Si trattava di un istituto conosciuto nel diritto del lavoro<sup>442</sup> ma che, nell'ipotesi dello *stage*, assumeva dei caratteri peculiari, tali da renderlo non solo unico nel panorama della normativa giuslavoristica, ma anche di difficile qualificazione dal punto di vista sistematico<sup>443</sup>. Gli interpreti avevano infine definito la convenzione come “*un contratto di necessaria cooperazione organizzativa in forza del quale per tutta la durata prevista dalla stessa, le parti stipulanti si impegnano a cooperare per il perseguimento degli scopi che si sono prefissi*”<sup>444</sup>.

Sicché, con tale accordo l'ente promotore accreditato e il datore di lavoro ospitante ponevano una disciplina di base per la concreta realizzazione del tirocinio, che doveva essere rispettata da tutti i soggetti coinvolti. L'accordo veniva dunque formalizzato sulla

<sup>440</sup> Art. 4, d.m. n. 142 del 1998.

<sup>441</sup> L'onere di fornire adeguata copertura assicurativa aveva carattere generale e doveva riguardare anche le attività eventualmente svolte dal tirocinante al di fuori dell'azienda e rientranti nel progetto formativo e di orientamento. Peraltro, l'art. 3 del d.m. n. 142/1998 precisava che: “*Le coperture assicurative devono riguardare anche le attività eventualmente svolte dal tirocinante al di fuori dell'azienda e rientranti nel progetto formativo e di orientamento*”.

<sup>442</sup> A titolo esemplificativo, le ipotesi previste per favorire l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati o disabili di cui rispettivamente all'art. 17, legge n. 56/1987, all'art. 11, legge n. 68/1999, all'art. 14, d.lgs. n. 276/2003, o per promuovere il reinserimento dei titolari dell'indennità di mobilità mediante l'effettuazione di prestazioni di lavoro temporaneo di cui all'art. 8 della legge n. 196/1997, ovvero, ancora, per presentare modelli e strumenti di gestione attiva della mobilità e dello sviluppo di una nuova occupazione (tra il Ministero del lavoro e una serie di soggetti pubblici); per una più dettagliata rassegna di tali convenzioni, a confronto con quella dello *stage* si rinvia a PASCUCCI P., *Op. cit.*, p. 231 s..

<sup>443</sup> Si è tentato di ricondurre la convenzione ad altri contratti che prevedevano la presenza di tre soggetti, come il contratto a favore di terzo e il contratto di appalto. Nonostante siano state rilevate alcune assonanze, soprattutto con il primo dei due contratti, la convenzione non poteva considerarsi riconducibile al negozio di cui all'art. 1411 cod. civ., in ragione della mancanza di un contratto di lavoro sottostante. Anche l'ipotesi del contratto normativo è stata fin da subito abbandonata giacché, nel caso in oggetto, non erano previsti ulteriori contratti da stipulare tra le parti se non la stessa convenzione, che costituiva l'unica relazione negoziale tra i soggetti coinvolti.

<sup>444</sup> PASCUCCI P., *Op. cit.*, p. 251; si veda anche la definizione di Tiraboschi in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Milano, 2011, p. 578.

base del modello di convenzione indicato dall'art. 4, d.m. n. 142 del 1998 (allegato allo stesso decreto) e doveva contenere una serie di elementi<sup>445</sup>. La presenza della convenzione nei termini di legge era infatti considerata una garanzia di tutela degli interessi coinvolti.

Si rileva sul punto che lo stesso art. 4 prevedeva peraltro oltre a quella individuale, altre due tipologie di convenzioni: la prima, *“qualora le esperienze si realizzino presso una pluralità di aziende, (...) tra il titolare della struttura che promuove i tirocini e l'associazione di rappresentanza dei datori di lavoro interessati”*, l'altra, sottoscritta a livello territoriale fra i soggetti istituzionali competenti a promuovere i tirocini e le associazioni dei datori di lavoro interessate, denominata *“convenzione quadro”*<sup>446</sup>.

Oltre a predisporre la convenzione, il soggetto promotore e quello stipulante dovevano redigere anche un progetto formativo e di orientamento per ciascun tirocinio, da allegare alla relativa convenzione (che ne diveniva così parte integrante).

In particolare, il progetto formativo e di orientamento doveva delineare l'attività formativa e/o orientativa oggetto del tirocinio e, per tale ragione, implicava per il soggetto promotore e per il datore di lavoro ospitante un'attenta analisi istruttoria sia sulle capacità e le potenzialità del tirocinante sia, soprattutto, sulla realtà organizzativa dell'azienda di destinazione. Non si trattava infatti di un mero adempimento burocratico ma della formalizzazione dell'impegno di tutti i soggetti coinvolti ai fini della migliore attuazione dello *stage* e ciò anche nell'ottica di un controllo sia preventivo, per

---

<sup>445</sup> In particolare: l'indicazione e la sottoscrizione del soggetto promotore e di quello ospitante, la presenza di un tutore indicato dall'ente promotore quale responsabile didattico organizzativo e di un responsabile aziendale designato dal datore di lavoro ospitante, un progetto formativo e di orientamento individuale che presenti gli elementi richiesti dal legislatore, l'assicurazione del tirocinante contro gli infortuni sul lavoro presso l'Inail e per la responsabilità civile contro terzi a carico del soggetto promotore, la formalizzazione degli obblighi gravanti sul tirocinante, *in primis* quello di svolgere le attività di progetto, l'onere informativo assunto dal soggetto ospitante in caso di incidente durante il periodo di tirocinio, l'obbligo di a far pervenire alla Regione, alla Direzione provinciale del lavoro ed alle rappresentanze sindacali aziendali, la copia della convenzione e del relativo progetto formativo e di orientamento ad opera del soggetto promotore.

<sup>446</sup> Art. 4, co. 4, d.m. n. 142/1998. MAIANI B., *Elementi di atipicità nei tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. prat. lav., 2010, n. 38, Ciucciovino S., *Art. 18 – Tirocini formativi e di orientamento*, in GHERA E., *Occupazione e flessibilità: legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, Napoli, 1998, p. 210, VARESI P. A., *I contratti di lavoro con finalità formative*, Milano, 2001, p. 266, MASSI E., *I tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. prat. lav., 1998, n. 30, MARESCA A., CIUCCIOVINO S., *Regolamentati i tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. prat. lav., 1998, n. 24, TIRABOSCHI M., *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in *Op. cit.*, p. 65, PASCUCCI P., *Op. cit.*, p. 252 s..

verificarne l'effettiva realizzabilità<sup>447</sup>, sia successivo, per giudicarne la conformità nell'esperienza concreta e, conseguentemente, la genuinità.

A tal fine, l'art. 5 del d.m. n. 142/1998 prescriveva una serie di contenuti che il progetto formativo e di orientamento doveva necessariamente presentare: *a)* gli obiettivi e le modalità di svolgimento del tirocinio assicurando, per gli studenti, il raccordo con i percorsi formativi svolti presso le strutture di provenienza, *b)* i nominativi del tutore incaricato dal soggetto promotore e del responsabile aziendale designato dal soggetto ospitante, *c)* gli estremi identificativi delle assicurazioni di cui all'art. 3 del medesimo decreto, *d)* la durata e il periodo di svolgimento del tirocinio e infine *e)* il settore aziendale di inserimento. Stante la tassatività di tali elementi per i motivi appena esposti, si rendeva auspicabile la specificazione da parte dei soggetti sottoscrittenti il progetto formativo e di orientamento di quelle ulteriori precisazioni legate alla convenzione di riferimento e soprattutto alla figura del tirocinante (le sue generalità, l'attuale condizione, gli eventuali vantaggi nonché i relativi obblighi)<sup>448</sup>.

Con specifico riferimento al requisito di cui alla lett. *d)*, la durata del tirocinio poteva essere determinata nei limiti indicati dalla legge e, nello specifico, nel limite massimo stabilito dapprima, in dodici mesi (ex art. 18 della legge n. 196/1997)<sup>449</sup>, poi fissato da quattro a ventiquattro mesi, a seconda delle categorie di tirocinanti coinvolti (ai sensi dell'art. 7 del decreto di attuazione)<sup>450</sup>. Sul punto, l'art. 7, d.m. n. 142/1998, nel fissare

---

<sup>447</sup> Si precisa che anche il tirocinante dovrà apporre la propria firma progetto formativo e di orientamento per presa visione e accettazione. PASCUCCI P., *Stage e lavoro: la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, Torino, 2008, p. 268 s..

<sup>448</sup> Ci si trovava pertanto anche in questa occasione nell'attesa che le Regioni provvessero a determinare una disciplina di dettaglio che non vincolasse le parti nella predisposizione dei contenuti delle attività formative e di orientamento ma che ne incentivi piuttosto l'intervento dal punto di vista sia qualitativo che quantitativo.

<sup>449</sup> Il limite massimo di durata era dallo stesso articolo fissato in 24 mesi nel caso di soggetti portatori di handicap.

<sup>450</sup> Art. 7, d.m. n. 142/1998 (cui la legge n. 196/1997 rinviava per una più puntuale modulazione "in funzione della specificità dei diversi tipi di utenti"): "I tirocini formativi e di orientamento hanno durata massima: *a)* non superiore a quattro mesi nel caso in cui i soggetti beneficiari siano studenti che frequentano la scuola secondaria; *b)* non superiore a sei mesi nel caso in cui i soggetti beneficiari siano lavoratori inoccupati o disoccupati ivi compresi quelli iscritti alle liste di mobilità; *c)* non superiore a sei mesi nel caso in cui i soggetti beneficiari siano allievi degli istituti professionali di Stato, di corsi di formazione professionale, studenti frequentanti attività formative post-diploma o post-laurea, anche nei diciotto mesi successivi al termine degli studi; *d)* non superiore a dodici mesi per gli 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, anche nei diciotto mesi successivi al termine degli studi; *e)* non superiore a dodici mesi nel caso in cui i soggetti beneficiari siano persone svantaggiate ai sensi del comma 1 dell'art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381, con l'esclusione dei soggetti individuati al successivo punto f); *f)* non superiore a ventiquattro mesi nel caso di soggetti portatori di handicap".

la durata del tirocinio a seconda del titolo di studio conseguito, individuava una serie di soggetti potenzialmente beneficiari di *stage*: studenti frequentanti la scuola secondaria, allievi degli istituti professionali di Stato, di corsi di formazione professionale, studenti frequentanti attività formative post-diploma o post-laurea, anche nei diciotto mesi successivi al termine degli studi, o frequentanti 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, anche nei diciotto mesi successivi al termine degli studi. La stessa disposizione annoverava altresì tra i possibili destinatari i lavoratori inoccupati o disoccupati, ivi compresi quelli iscritti alle liste di mobilità e le persone svantaggiate ai sensi del comma 1 dell'art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381, con l'esclusione dei soggetti portatori di handicap. Eventuali proroghe erano esplicitamente consentite, purché nel rispetto dei limiti di durata massima appena indicati<sup>451</sup>. In ogni caso, la durata del tirocinio doveva essere adeguatamente commisurata alla complessità del progetto formativo<sup>452</sup>.

Il periodo di tirocinio doveva poi essere svolto presso l'azienda ospitante che avesse sottoscritto la convenzione con l'ente promotore e secondo il progetto formativo elaborato, nonché alla presenza di un tutor designato dal soggetto promotore e di un responsabile aziendale individuato dal datore di lavoro.

In proposito, si ricorda che, come specificato dalla normativa in analisi, i datori di lavoro ospitanti potevano appartenere sia al settore privato (e non essere necessariamente imprenditori) sia a quello pubblico, purché fossero in grado di consentire il concreto svolgimento del percorso contenuto nel progetto formativo e di orientamento. Infatti, in assenza di obblighi retributivi<sup>453</sup> o previdenziali (posti a carico dei soggetti promotori), le imprese o gli enti ospitanti dovevano solo dimostrare di possedere effettive capacità formative e/o orientative e ciò al fine di garantire la

---

<sup>451</sup> A tal proposito, non si teneva conto degli eventuali periodi dedicati allo svolgimento del servizio militare o di quello civile, nonché dei periodi di astensione o periodi di astensione obbligatoria per maternità ex art. 7, co. 2, d.m. n. 142/1998.

<sup>452</sup> Ciucciovino S., *Art. 18 – Tirocini formativi e di orientamento*, in GHERA E., *Occupazione e flessibilità: legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, Napoli, 1998, p. 208 s., TIRABOSCHI M., *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in *Dir. rel. ind.*, 2001, n. 1, p. 67.

<sup>453</sup> Non costituendo lo *stage* un rapporto di lavoro, il datore di lavoro non era tenuto a riconoscere al tirocinante una retribuzione; poteva eventualmente e a propria discrezione versare allo stesso un contributo a titolo di rimborso spese o una borsa/premio di fine *stage*. TIRABOSCHI M., *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in *Dir. rel. ind.*, 2001, n. 1, p. 68.

genuinità del tirocinio evitando possibili abusi, nel rispetto dei limiti dimensionali previsti imposti dal legislatore all'art. 1, co. 3 del d.m. n. 142 del 1998. In particolare, tale articolo statuiva che *“i datori di lavoro possono ospitare tirocinanti in relazione all'attività dell'azienda, nei limiti di seguito indicati: a) aziende con non più di cinque dipendenti a tempo indeterminato, un tirocinante; b) con un numero di dipendenti a tempo indeterminato compreso tra sei e diciannove, non più di due tirocinanti contemporaneamente; c) con più di venti dipendenti a tempo indeterminato, tirocinanti in misura non superiore al dieci per cento dei suddetti dipendenti contemporaneamente”*<sup>454</sup>. Dal momento che, come osservato, il datore di lavoro era tenuto 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”*<sup>455</sup>, sullo stesso incombevano due precisi obblighi: innanzitutto, quello di individuare un tutor aziendale, da affiancare quale responsabile delle attività di progetto effettuate dal tirocinante in azienda nonché quale suo referente nell'inserimento dello stesso e nello svolgimento pratico dello *stage*<sup>456</sup> a quello nominato dal soggetto promotore; in secondo luogo, quello di garantire il rispetto delle necessarie tutele per la salute e la sicurezza dello stagista, di cui agli articoli 17 e 18 del d.lgs. n. 81/2008<sup>457</sup>. Si trattava

---

<sup>454</sup> Ai fini di tale computo, si impongono alcune precisazioni: innanzitutto, il calcolo doveva considerare soltanto i lavoratori a tempo indeterminato, con la conseguente esclusione dei dipendenti assunti con contratto a tempo determinato nonché con contratto di apprendistato, di formazione e lavoro e di reinserimento. Inoltre, nel definire i limiti dimensionali, il legislatore ha ommesso di fornire indicazioni in merito sia alle aziende con 20 o più lavoratori, sia riguardo i datori di lavoro che non avessero alle proprie dipendenze lavoratori a tempo indeterminato (come nel caso di piccole imprese o degli studi professionali). Per quanto concerne la prima ipotesi, la maggioranza delle regolamentazioni regionali hanno applicato alle imprese di grandi dimensioni (20 o più dipendenti) la percentuale del 10% della forza lavoro a tempo indeterminato; nel secondo caso invece, è intervenuto il Ministero del lavoro (con nota del 18 novembre 1998) chiarendo che *“nelle piccole imprese in cui siano occupati in via continuativa soci e/o collaboratori familiari passano avvalersi di tirocini formativi e di orientamento a condizione che nelle convenzioni di cui all'allegato 1 del D.M. n. 142/1998 sia esplicitato in una dichiarazione specifica prodotta dal datore di lavoro che trattasi di impresa priva di lavoratori dipendenti, costituita con soci e/o collaboratori. Nella medesima dichiarazione dovrà essere ribadito il rispetto di quanto previsto dal D.M. suddetto in tema di tirocini”*. Si veda anche MAIANI B., *Tirocini formativi e di orientamento: le novità della manovra*, in Dir. prat. lav. 2011, n. 35.

<sup>455</sup> Circolare ministeriale n. 92/1998.

<sup>456</sup> Art. 4, co. 1, d.m. n. 142/1998: *“i soggetti che ospitano i tirocinanti indicano il responsabile aziendale dell'inserimento dei tirocinanti cui fare riferimento”*.

<sup>457</sup> MAIANI B., *Elementi di atipicità nei tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. prat. lav., 2010, n. 38.

di un obbligo di ampia portata che prescindeva dalla tipologia di tirocinio e si riferiva all'attività svolta in sede aziendale dal tirocinante nel suo complesso<sup>458</sup>.

Il datore di lavoro, nella posizione di ospitante, non doveva solo rispettare determinati doveri ma aveva la possibilità di fruire di una serie di agevolazioni, in primo luogo economiche, connesse a tale ruolo. Come visto per i contratti formativi e per i contratti finalizzati all'inserimento dei giovani, le agevolazioni economiche hanno da sempre costituito una leva usata dal legislatore per incentivare il ricorso a tali strumenti e, di conseguenza, per contrastare la disoccupazione. In particolare, il d.m. n. 142 del 1998, all'art. 9<sup>459</sup>, affidava al Ministero del lavoro il compito di stabilire con proprio decreto la disciplina (con particolare riguardo alle modalità e alle condizioni) dei rimborsi degli oneri connessi all'attivazione dei tirocini a favore dei giovani del mezzogiorno e della computabilità ai fini della normativa sulle assunzioni obbligatorie dei soggetti portatori di handicap impiegati nei tirocini.

La disciplina sui rimborsi è successivamente mutata con l'entrata in vigore della legge n. 326/2003 che, in aggiunta alla ordinaria deduzione, ha escluso dall'imposizione sul reddito d'impresa *“l'ammontare delle spese sostenute per stage aziendali destinati a*

---

<sup>458</sup> Al riguardo, dal momento che lo *stage* non costituisce un contratto di lavoro (e, per la verità, nemmeno un contratto), si poneva il problema di che tipo di responsabilità potesse sussistere in capo al soggetto ospitante che venisse meno all'obbligo appena citato. In mancanza di una fonte negoziale, bensì pubblicistica, sembrava doversi escludere l'applicabilità dell'art. 2087 cod. civ. e ravvisarsi, invece, un'ipotesi di responsabilità aquiliana; in realtà gli interpreti hanno poi preferito ricondurre la responsabilità in questione a quella prevista dall'art. 2087 cod. civ., sulla base dell'interpretazione giurisprudenziale (ad esempio, Trib. Ravenna 18 novembre 2003) che considerava la relazione con l'ambiente di lavoro sussistente nel caso del tirocinio formativo e di orientamento, pur in assenza di un contratto di lavoro (si veda, sul punto, PASCUCCI P., *Op. cit.*, p. 325 s.).

<sup>459</sup> Art. 9, co. 1 e 2, d.m. n. 142/1998: *“1. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale sono stabilite: a) le modalità e i criteri di ammissione delle imprese al rimborso totale o parziale degli oneri finanziari connessi all'attuazione dei progetti di tirocinio previsti dall'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, a favore dei giovani del mezzogiorno presso imprese di regioni del centro e del nord, ivi compresi, nel caso in cui i progetti lo prevedano, quelli relativi alle spese sostenute per il vitto e l'alloggio del giovane. Alle finalità del presente comma si provvede nei limiti delle risorse finanziarie preordinate allo scopo, nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 1 del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236; b) le modalità e i criteri per il rimborso, ai sensi dell'articolo 26, comma 6, della legge n. 196 del 1997, degli oneri sostenuti, a titolo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, dai soggetti ospitanti nel caso in cui i soggetti promotori dei tirocini siano le strutture individuate all'articolo 2, comma 1, punto a), del presente decreto; c) le modalità e le condizioni per la computabilità, ai fini della legge 2 aprile 1968, n. 482, e successive modificazioni, dei soggetti portatori di handicap impiegati nei tirocini, purché questi ultimi siano finalizzati all'occupazione e siano oggetto di convenzione ai sensi degli articoli 5 e 17 della legge 28 febbraio 1987, n. 56. 2. I rimborsi di cui ai punti a) e b) sono previsti prioritariamente per i progetti di tirocinio di orientamento e di formazione definiti all'interno di programmi quadro predisposti dalle regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale”*.



*studenti di corsi d'istruzione secondaria o universitaria, ovvero a diplomati o laureati per i quali non sia trascorso più di un anno dal termine del relativo corso di studi*<sup>460</sup>.

Le agevolazioni appena descritte andavano pertanto ad affiancarsi alla mancanza di un obbligo retributivo in capo al datore di lavoro ospitante rendendo lo strumento dello *stage* ancora più vantaggioso. Dall'altro lato, il minor costo del tirocinio rispetto agli altri contratti destinati ai giovani finiva per essere un espediente per l'utilizzo di manodopera a basso costo, senza alcuna garanzia per il tirocinante.

*3.3.3. L'evoluzione normativa della disciplina dello stage. Dalla Riforma Biagi al D.L. n. 138/2011 (convertito in legge n. 148/2011).*

Un nuovo tentativo di riordino e razionalizzazione del sistema formativo e di istruzione in alternanza è stato attuato nel 2003 con la Riforma Biagi che, all'art. 60 ha inserito i "tirocini estivi e di orientamento". In realtà non si trattava di una tipologia ulteriore di *stage* rispetto a quella appena delineata, bensì di una peculiare modalità con cui veniva svolto il modello tipico<sup>461</sup>.

In particolare, l'art. 60 prevedeva la regolamentazione del tirocinio estivo e di orientamento nei suoi tratti essenziali<sup>462</sup>: i tirocini estivi di orientamento potevano essere promossi durante le vacanze estive a favore di un adolescente o di un giovane, regolarmente iscritto a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado per un periodo non superiore a tre mesi (coincidente con l'arco temporale compreso tra la fine dell'anno accademico e scolastico e l'inizio di quello successivo)<sup>463</sup>. La finalità era pertanto esclusivamente orientativa e di addestramento pratico, per consentire agli studenti di avere una visione pratica, appunto, del mondo professionale, onde agevolarne le future scelte. Lo stesso articolo aveva disposto, in modo innovativo, che eventuali borse lavoro erogate a favore del tirocinante non

<sup>460</sup> Art. 1, co. 1, lett. c), legge n. 326/2003.

<sup>461</sup> MAIANI B., *Elementi di atipicità nei tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. prat. lav., 2010, n. 38. Tuttavia, occorre precisare che un'autorevole dottrina ha ravvisato in tali tirocini una fattispecie nuova, a sé stante, Bellocchi P., *Tirocini e alternanza scuola-lavoro*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale: il lavoro privato e pubblico*, Milano, 2009, p. 516, Rauseri P., *La riforma dei tirocini fra vincoli e tutele*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Milano, 2011, p. 573.

<sup>462</sup> PASCUCCI P., *Op. cit.*, p. 65 s., Bellocchi P., *Tirocini e alternanza scuola-lavoro*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 516.

<sup>463</sup> Si noti che la durata massima era comunque stabilita in tre mesi anche nel caso di più tirocini consecutivi (art. 60, co. 2, d.lgs. n. 276/2003).

potessero superare l'importo massimo mensile di 600 euro<sup>464</sup>. Ogni altro aspetto non espressamente disciplinato veniva regolato, tramite rinvio, dalle disposizioni di cui all'articolo 18 della legge n. 196 del 1997 e al d.m. 25 marzo 1998, n. 142.

Tuttavia, con la pronuncia n. 50/2005 la Corte costituzionale aveva poi dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 60, in quanto contrastante con l'art. 117, commi 3 e 4, Cost. e, in particolare, per violazione delle prerogative regionali. Infatti, in mancanza di qualsivoglia rapporto di lavoro, sia durante lo svolgimento del tirocinio sia in previsione futura, non poteva essere ravvisata alcuna competenza statale bensì, semmai, solamente quella esclusiva delle Regioni<sup>465</sup>. Veniva di conseguenza travolta la specifica disciplina prevista dall'art. 60, d.lgs. n. 276/2003 sui tirocini estivi di orientamento, ma non certo la possibilità di effettuare tirocini di questo tipo, ammessi già prima della Riforma Biagi.

A partire dal 2003 merita particolare attenzione l'intervento legislativo del luglio 2011, che ha dato concreta attuazione alle esigenze e alle proposte di revisione da anni ventilate e già formalizzate in occasione dell'accordo del 27 ottobre 2010 tra Governo, Regioni e parti sociali per il rilancio dell'apprendistato. La regolamentazione dello *stage*, soprattutto quella di matrice regionale, si presentava infatti allo stato eccessivamente lacunosa e disorganica, dando luogo ad episodi sempre più frequenti di utilizzo distorto del tirocinio, preferito ad altri strumenti formativi per i vantaggi normativi ed economici assicurati al datore di lavoro ospitante. Di conseguenza, l'evidente abuso nella prassi dell'istituto del tirocinio, acuito peraltro dalla crisi economica iniziata nel 2008<sup>466</sup>, rendeva necessario fissare delle linee guida valide sul piano nazionale, onde ricondurre lo *stage* alla sua naturale funzione formativa e/o orientativa/d'inserimento nell'ottica della massima occupabilità<sup>467</sup>.

<sup>464</sup> Art. 60, co. 3, d.lgs. n. 276/2003.

<sup>465</sup> Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50: "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" (ex art. 117, co. 3, Cost.).

<sup>466</sup> Al riguardo, il *Rapporto Excelsior* condotto da Unioncamere, relativo agli anni 2008-2009 ha mostrato un aumento rilevante dell'uso degli *stage*, a fronte di una diminuzione del ricorso ai contratti di apprendistato. FACELLO S., FAZIO F., *Arginare l'abuso degli stage*, in Boll. spec. Adapt, 2011, n. 51.

<sup>467</sup> Come auspicato e richiesto già in occasione dell'accordo tra Governo e parti sociali dell'11 luglio 2011 e dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni del 7 luglio 2011. In dottrina, Tiraboschi M., *Rilancio dell'apprendistato e contrasto all'utilizzo distorto dei tirocini formativi e di orientamento*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Milano, 2011, p. 563.

Il legislatore è intervenuto in particolare con una disposizione all'interno della c.d. Manovra di ferragosto (D.L. n. 138 del 13 agosto 2011, convertito nella legge n. 148/2011), apportando sensibili modifiche rispetto alla disciplina precedente in materia di *stage*. La nuova normativa distingueva innanzitutto i tirocini in extracurricolari e curricolari, precisando di essere rivolta soltanto ai primi. È opportuno infatti precisare che le nuove disposizioni si applicavano esclusivamente ai tirocini formativi e di orientamento non curricolari, ritenendosi escluse le fattispecie cosiddette atipiche, con specifica menzione del tirocinio curricolare<sup>468</sup>.

Le disposizioni del 2011 modificavano la disciplina dei tirocini extracurricolari in particolare su tre fronti: i destinatari, la durata e i soggetti promotori.

La più rilevante fra le innovazioni apportate dall'art. 11 del citato decreto legge<sup>469</sup> era sicuramente quella relativa ai destinatari dell'istituto, che per espressa previsione potevano essere soltanto i neo-diplomati e i neo-laureati che avessero conseguito il relativo titolo di studio da non più di dodici mesi<sup>470</sup>.

Nella stessa previsione era contenuta la seconda novità, stabilita in materia di durata. Salva infatti la possibilità delle Regioni di modulare differentemente la durata del tirocinio, il limite massimo di durata veniva stabilito in sei mesi, proroghe comprese.

---

<sup>468</sup> Come chiarito dal Ministero del lavoro nella circolare n. 24/2011, che ha fornito i primi chiarimenti sul provvedimento normativo. La stessa circolare forniva altresì una definizione di tirocini curricolari: MAIANI B., *Tirocini formativi e di orientamento: le novità della manovra*, in Dir. prat. lav., 2011, n. 35, SCHIAVONE R., *Tirocini formativi: primi chiarimenti ministeriali dopo la Manovra*, in Dir. prat. lav., 2011, n. 37, FACELLO S., FAZIO F., *Le nuove regole degli stage: schede riassuntive*, in Boll. spec. Adapt, 2011, n. 51.

<sup>469</sup> Art. 11, D.L. n. 138/2011: *“I tirocini formativi e di orientamento possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime. 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 alternative di detenzione, i tirocini formativi e di orientamento non curricolari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio. In assenza di specifiche regolamentazione regionali trovano applicazione, per quanto compatibili con le disposizioni di cui al comma che precede, l'articolo 18 della legge 24 giugno 1997 n. 196 e il relativo regolamento di attuazione”*.

<sup>470</sup> Riferendosi quindi, a coloro che avevano conseguito un diploma professionale superiore e in particolare, un diploma della scuola dell'obbligo o un diploma di scuola superiore o un diploma professionale o, ancora, una laurea triennale o magistrale. Tale rilevante modifica comportava dunque l'esclusione di tutti i giovani che non avessero ottenuto alcun titolo di diploma, degli studenti frequentanti la scuola secondaria e dei lavoratori inoccupati o disoccupati, compresi quelli iscritti nelle liste di mobilità, a differenza di quanto previsto dalla precedente disciplina, salva ogni diversa disposizione delle Regioni e delle Province autonome che, lo si ribadisce, avevano competenza esclusiva in materia di formazione professionale.

Pertanto, lo stesso tirocinante poteva ad esempio effettuare consecutivamente due *stage* di sei mesi ciascuno, purché attivati presso due datori di lavoro ospitanti differenti<sup>471</sup>.

La terza modifica di notevole importanza era, come si accennava, quella relativa ai soggetti promotori per i quali si disponeva la sussistenza “*degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime*”<sup>472</sup>.

Da una breve analisi dei profili di novità del provvedimento legislativo del 2011, nonostante le dichiarate intenzioni di voler razionalizzare la materia, conferendo certezza e chiarezza alla disciplina dello *stage*, risultava evidente come ancora una volta ci si trovasse di fronte a una regolamentazione decisamente sommaria (relegata ad un unico articolo inserito in una manovra finanziaria) la quale, peraltro, aveva generato sin da subito dubbi negli interpreti e rivendicazioni da parte delle Regioni, le quali ventilavano l'intenzione di voler ricorrere alla Corte costituzionale<sup>473</sup>.

Si è reso dunque necessario l'intervento chiarificatore del Ministero del lavoro, che da un lato, ha inteso immediatamente ridimensionare la portata del dettato normativo in esame, ribadendo la competenza esclusiva delle Regioni in materia e sottolineando la totale assenza di interferenza fra Stato e Regioni, dall'altro, ha definito come sopra esposto il campo di applicazione dell'art. 11 del D.L. n. 138/2011. Il Dicastero ha fornito altresì indicazioni in merito ai profili ispettivi e sanzionatori considerati dall'art. 11 il quale, a fronte della denunciata degenerazione dell'uso dello *stage*, esortava gli organi ispettivi ad effettuare controlli più frequenti e accurati, con particolare riferimento alla conformità e alla legittimità del tirocinio rispetto alla relativa normativa regionale o, in mancanza, a quella di livello nazionale. Nel caso quindi in cui fosse accertata un'effettiva non conformità, gli organi di vigilanza avrebbero dovuto effettuare una riqualificazione del rapporto, con l'applicazione della relativa sanzione

---

<sup>471</sup> MAIANI B., *Tirocini formativi e di orientamento: le novità della manovra*, in Dir. prat. lav., 2011, n. 35, TIRABOSCHI M., *Stage senza regole certe*, in Boll. spec. Adapt 2011, n. 44.

<sup>472</sup> Art. 11, co. 1, D.L. n. 138/2011. Sul punto, la circolare ministeriale n. 24/2011 precisava che, in assenza di indicazioni fornite dalle Regioni, avrebbero continuato a trovare applicazione le disposizioni dell'art. 18, legge n. 196/1997 e del d.m. n. 142/1998. In tema di soggetti promotori, interveniva anche la risposta a interpello n. 36/2011 che ha precisato che possono promuovere le diverse tipologie di *stages* (salvo quelli curriculari) anche i soggetti abilitati all'attività di intermediazione, purché nel rispetto della normativa in materia. DE FUSCO E., *Tirocini formativi: tra i soggetti promotori anche gli intermediari*, in Dir. prat. lav., 2011, n. 38.

<sup>473</sup> SCHIAVONE R., *Tirocini formativi: primi chiarimenti ministeriali dopo la Manovra*, in Dir. prat. lav., 2011, n. 37.

amministrativa e il recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi omessi<sup>474</sup>.

Alla luce dell'intervenuta normativa, alcuni autori hanno rilevato nella regolazione dei soggetti ospitanti, della durata, dei rimborsi spese e dei divieti, i maggiori punti di criticità. Sul primo punto, si è sottolineata la mancanza di disposizioni più specifiche di quelle previgenti, sia riguardo l'elencazione dei datori di lavoro ospitanti, sia in merito alla possibilità degli stessi di attivare in un determinato arco temporale un certo numero di tirocini<sup>475</sup>. Anche in termini di durata, nonostante l'apprezzabile drastica riduzione della durata massima, ci si aspettava una regolamentazione maggiormente dettagliata, a seconda delle diverse categorie di tirocinanti. Inoltre, non vi erano riferimenti a un eventuale rimborso spese per i tirocinanti, nemmeno laddove documentati<sup>476</sup>. Permanevano poi le lacune già evidenziate nell'art. 18, legge n. 196/1997 e nel decreto attuativo n. 142/1998 relativamente alla disciplina della sospensione, della risoluzione e del recesso. A fronte di un vero e proprio vuoto normativo, la dottrina aveva adattato alla fattispecie in esame l'elaborazione giurisprudenziale in materia di contratto di formazione e lavoro, per quanto concerneva la sospensione e la risoluzione del rapporto che poteva verificarsi, ad esempio, in caso di inadempimento o di impossibilità sopravvenuta, salve specifiche pattuizioni formalizzate dalle parti nella convenzione. In tema di recesso, si riteneva invece non applicabile la disciplina generale sulla giusta causa e sul giustificato motivo, mancando nel rapporto in oggetto l'elemento della subordinazione<sup>477</sup>.

L'intervento del 2011 sembrava dunque non aver risolto le lacune della disciplina dello *stage* e non aver adeguatamente affrontato quegli aspetti patologici emersi nella prassi applicativa.

---

<sup>474</sup> RAUSEI P., *Tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. prat. lav., 2011, n. 41, SCHIAVONE R., *Tirocini formativi: primi chiarimenti ministeriali dopo la Manovra*, in Dir. prat. lav., 2011, n. 37.

<sup>475</sup> MAIANI B., *Tirocini formativi e di orientamento: le novità della manovra*, in Dir. prat. lav. 2011, n. 35.

<sup>476</sup> In proposito, Tiraboschi ha suggerito di vietare ogni forma di compenso, fatti salvi i rimborsi spese adeguatamente documentati in virtù del fatto che il corrispettivo sarebbe costituito dalla formazione, purché di qualità. TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Milano, 2011, p. 571, TIRABOSCHI M., *Stage senza regole certe*, in Boll. spec. Adapt 2011, n. 44.

<sup>477</sup> MAIANI B., *Elementi di atipicità nei tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. prat. lav., 2010, n. 38, TIRABOSCHI M., *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. rel. ind., 2001, n. 1, p. 68.

L'insoddisfazione nei confronti dell'intervento legislativo del 2011 e la nuova necessità di una rivalutazione e riscrittura della disciplina sullo *stage* sono state apertamente e in diverse sedi manifestate dal Governo, dalle Regioni e dalle parti sociali.

Il 14 settembre 2011 la Camera dei Deputati ha approvato un ordine del giorno con cui veniva chiesta la riscrittura della disciplina dello *stage* e la predisposizione di una nuova intesa fra lo Stato e le Regioni al fine di individuare livelli essenziali di tutela e criteri che valorizzassero la finalità formativa e di inserimento del tirocinio, allo scopo di contrastarne un uso illegittimo e distorto.

Da parte loro, le Regioni erano ricorse alla Corte costituzionale per sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, D.L. n. 138/2011 (convertito in legge n. 148/2011) e denunciare il contrasto della norma con il principio di leale collaborazione e con l'art. 117, co. 4, Cost., che affida la competenza esclusiva in tema di *“istruzione e formazione professionale”* alle Regioni. Accogliendo le istanze regionali e ribadendo l'orientamento giurisprudenziale già formatosi in materia, con la sentenza n. 287 del 19 dicembre 2012 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 in parola che, a detta della Corte, costituirebbe *“un'indebita invasione dello Stato in una materia di competenza residuale delle Regioni”*.

Le parole del Giudice delle leggi non lasciavano dunque spazio alle interpretazioni<sup>478</sup>. Duro l'intervento sul ruolo dello Stato nella regolamentazione del tirocinio non curriculare che, nel formulare l'art. 11, si era mostrato illegittimo sia in quanto intervenuto *“in via diretta”* su una materia estranea alle competenze statali (comma 1)<sup>479</sup>, sia laddove aveva stabilito la *“diretta applicazione”* della legge n. 197/1997 e del relativo decreto attuativo in mancanza di una disciplina regionale (comma 2)<sup>480</sup>. Né è

---

<sup>478</sup> Per un commento della sentenza in parola e delle connesse questioni si veda CARDONE A., *Il riparto delle competenze legislative in materia di “formazione professionale”-: alcune questioni aperte alla luce della sentenza n. 287 del 2012*, in Giorn. dir. lav. rel. ind., n. 139, 2013, p. 429 s..

<sup>479</sup> Quanto al comma 1 dell'art. 11, D.L. n. 138/2011, nella sentenza in esame la Corte cost. ha affermato che *“la legge statale – pur rinviando, nella citata prima parte del comma 1, ai requisiti «preventivamente determinati dalle normative regionali» – interviene comunque in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale”*, formazione aziendale che, lo si ricorda, costituisce competenza esclusiva dello Stato.

<sup>480</sup> La sentenza n. 287/2012 si mostra chiara anche in merito al secondo comma: *“che la normativa in esame costituisca un'indebita invasione dello Stato in una materia di competenza residuale delle Regioni è confermato dal comma 2 del censurato art. 11, il quale stabilisce la diretta applicazione – in caso di inerzia delle Regioni – di una normativa statale, ossia l'art.18 della legge n. 196 del 1997 – peraltro risalente ad un momento storico antecedente l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 – che prevede l'adozione di una disciplina volta a «realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e*

stata accolta dalla Consulta la difesa dello Stato circa l'inquadramento della disposizione impugnata nel titolo di competenza esclusiva statale previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (*“livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*). Sulla base dell'ormai pacifico orientamento giurisprudenziale della stessa Corte, è stato infatti ritenuto irrilevante il titolo della norma (*“livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini”*) che non può essere ritenuto sufficiente a rendere effettiva l'esistenza del titolo di competenza che nel titolo viene richiamato. Sul medesimo punto, quale ultima argomentazione a supporto della illegittimità costituzionale della disposizione in analisi, la sentenza n. 287/2012 richiamava il proprio principio consolidato secondo cui il *“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) – «non può essere invocato se non 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)”*.

Alla luce della pronuncia appena citata e della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 11 del D.L. n. 138/2011, si è posto pertanto il problema di verificare la rediviva applicabilità della normativa del 1997, con il conseguente rischio di un vuoto normativo.

Sul punto, vi è stato chi in dottrina ha ritenuto che a seguito della sentenza della Corte costituzionale i tirocini fossero regolati dalle discipline regionali e in via residuale dall'art. 18, legge n. 196/1997 e dal decreto attuativo n. 142/1998, non essendovi perciò alcun rischio di un possibile vuoto normativo<sup>481</sup>.

Altri autori hanno viceversa ravvisato nelle parole della sentenza richiamata un chiaro giudizio negativo nei confronti dell'art. 18 e del relativo decreto<sup>482</sup> e, di conseguenza, l'inapplicabilità implicita ai tirocini delle relative disposizioni<sup>483</sup>.

---

*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»*.

<sup>481</sup> FAGNONI S., *Tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. Prat. Lav, 2013, n. 25 (Inserito), p. 9.

<sup>482</sup> Nella sentenza n. 287/2011 è stato infatti sottolineato come la normativa del 1997 fosse *“risalente ad un momento storico antecedente l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001”*.

### 3.3.4. La Riforma Fornero e le Linee Guida in materia di tirocini.

Parallelamente e nelle more del giudizio costituzionale di cui sopra, il legislatore è nuovamente intervenuto sui tirocini nell'ambito della Riforma Fornero, dando seguito all'invito del Parlamento contenuto nell'o.d.g. del 14 settembre 2011.

La confusione normativa da un lato e le criticità rilevate sul campo dall'altro, avevano infatti evidenziato la necessità di ridisciplinare il tirocinio.

In particolare, l'art. 1, co. 34 della legge n. 92/2012 ha delegato la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano a concludere un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento entro 180 giorni dall'entrata in vigore della stessa legge<sup>484</sup>. In particolare, le linee guida avrebbero dovuto conformarsi a una serie di principi forniti dal legislatore:

- a) *revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo.*

Come sottolineato dalla dottrina, l'obiettivo espresso da tale principio era quello di “*depotenziare la capacità degli stage di fungere da concorrenti sleali dell'apprendistato*”<sup>485</sup>, in linea con l'intento della Riforma Fornero di rilanciare l'apprendistato quale canale unico e privilegiato di ingresso nel mercato del lavoro. Il dato letterale tradisce però, ancora una volta, la confusione del legislatore in merito alla finalità formativa del tirocinio.

- b) *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;*
- c) *individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza.*

Dalle lettere b) e c) si desume la necessità di una disciplina più specifica e stringente, che individui strumenti utili al contrasto dell'utilizzo distorto del tirocinio sia preventivamente, sia in termini di regime sanzionatorio.

---

<sup>483</sup> CANAVESI G., *I tirocini nel caos delle fonti di disciplina*, in Riv. Dir. Sic. Soc., 2014, n. 2, p. 222, Barbieri M., D'Onghia M., *I tirocini formativi*, in CHIECO P. (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, p. 192.

<sup>484</sup> Il ddl 3249/2012 (art. 12, ddl n. 3249 del 2012) prevedeva inizialmente la definizione delle linee guida attraverso lo strumento del decreto legislativo preceduto da una fase di concertazione tra lo Stato e le Regioni. Alla luce delle doglianze espresse dalle Regioni anche in sede di giudizio costituzionale si è quindi optato per l'accordo nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

<sup>485</sup> Barbieri M., D'Onghia M., *I tirocini formativi*, in CHIECO P. (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, p. 182.



*d) riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfetaria, in relazione alla prestazione svolta.*

Tale principio, introdotto per le stesse ragioni antielusive sopra viste, è stato considerato quello più rilevante e innovativo. Viene infatti previsto per legge per la prima volta l'obbligo di corrispondere al tirocinante un'indennità. Non è chiaro tuttavia nelle parole del legislatore che natura rivesta tale indennità. Ciò che si desume dalla disposizione sembra infatti essere soltanto un divieto di gratuità, il che ha generato aspre critiche negli interpreti, a cui non è sfuggita quella sorta di lapsus del legislatore laddove si prevede il riconoscimento dell'indennità "*in relazione alla prestazione svolta*", per uno strumento che, come più volte detto, non costituisce un rapporto di lavoro<sup>486</sup>.

In attuazione della delega conferita dalla Riforma Fornero, il 23 gennaio 2013 la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ha stilato le proprie Linee Guida ridefinendo la materia dei tirocini e ha assegnato alle Regioni il termine di sei mesi dalla sottoscrizione dell'accordo al fine di recepire i contenuti delle Linee Guida in propri provvedimenti normativi e amministrativi.

Prima di entrare nel merito delle previsioni delle Linee Guida, è interessante sottolineare alcune profili che la Conferenza Stato-Regioni ha posto in luce in premessa. Innanzitutto, preso atto dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale sul tema, le parti hanno rinnovato l'impegno (già manifestato in precedenza in occasione delle intese del 2010) a "*definire un quadro più razionale ed efficiente dei tirocini formativi e di orientamento al fine di valorizzarne le potenzialità in termini di occupabilità e prevenire gli abusi e l'utilizzo distorto dello strumento*". In tale ottica è stato espressamente richiamato il documento della Commissione europea<sup>487</sup> in cui si è posta la questione relativa alla qualificazione del tirocinio "*quale strumento fondamentale di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro in vista di una prossima raccomandazione del Consiglio*".

---

<sup>486</sup> Barbieri M., D'Onghia M., *I tirocini formativi*, in CHIECO P. (a cura di), *Op. cit.*, p. 184, TIRABOSCHI M., *Tirocini: la certificazione come soluzione rispetto alle troppe incertezze e ai tanti abusi*, in Boll. Adapt, n. 13, PASCUCCI P., *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)*, in Dir. Rel. Ind., 2011, n. 4, p. 1006, VALLEBONA A., *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, p. 35.

<sup>487</sup> Documento del 18 aprile 2012 "*Un quadro di qualità per i tirocini*" della Commissione europea nell'ambito della comunicazione "*Verso una ripresa forte di occupazione*" e della strategia Europa 2020.

Su tali due questioni evidenziate, la Conferenza Stato-Regioni ha puntualizzato due importanti principi, sulla base dei quali sono state strutturate le previsioni delle Linee Guida: *in primis*, l'utilizzo dello *stage* viene consentito solo per le attività che richiedano un periodo formativo, in questo modo rivalutando la funzione formativa del tirocinio oltre a quella occupazionale (ma dimostrando per l'ennesima volta la confusione presente sul tema della finalità dello *stage*); per tale ragione viene pertanto posto il divieto di utilizzare tirocinanti per sostituire personale in malattia, ferie o maternità né i lavoratori a termine nei periodi di picco di attività.

In secondo luogo viene espresso l'impegno a prevedere misure di incentivazione per favorire la stabilizzazione del tirocinante una volta concluso lo *stage*, misure poste evidentemente in linea con il dichiarato intento del legislatore di valorizzare il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato come contratto prevalente<sup>488</sup>.

Ciò premesso, è bene sin da subito evidenziare il campo di applicazione delle Linee Guida, che per espressa previsione non comprende una serie di tipologie di tirocini e in particolare: (i) i tirocini curricolari, (ii) i periodi di pratica professionale e i tirocini per l'accesso alle professioni ordinistiche, (iii) i tirocini transnazionali, (iv) i tirocini destinati ai soggetti extracomunitari e, infine, (v) i tirocini estivi.

Dopo aver chiarito il campo di applicazione della nuova disciplina, le Linee Guida si preoccupano di definire lo *stage* come “*una misura di politica attiva finalizzata a creare un contatto diretto tra un soggetto ospitante e il tirocinante allo scopo di favorirne l'arricchimento del bagaglio di conoscenze, l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento o il reinserimento lavorativo*”.

Le Linee Guida configurano poi tre tipologie di tirocini: a) i tirocini formativi e di orientamento, b) i tirocini di inserimento/reinserimento al lavoro, c) i tirocini di orientamento e formazione o di inserimento/reinserimento in favore dei soggetti disabili. I tre sottotipi si differenziano per la durata (massima) e per i destinatari. Quanto alla durata, le Linee Guida fissano un limite di durata massima (comprensivo di proroghe) rispettivamente a 6 mesi per la prima tipologia, a 12 mesi per la seconda e fino a 24 mesi per l'ultima.

Per quanto invece concerne i destinatari, è subito da sottolineare la novità apportata dalle Linee Guida, che consentono la stipulazione di tirocini formativi e di orientamento

---

<sup>488</sup> Come peraltro espressamente affermato dalle stesse Linee Guida in cui è stato dichiarato l'obiettivo di sostenere il ricorso all'apprendistato quale canale preferenziale di ingresso nel mercato del lavoro.

(tipologia a)) con soggetti che abbiano conseguito un titolo di studio entro e non oltre 12 mesi. La modifica alla disciplina precedente ha il chiaro obiettivo di scongiurare l'abuso dello *stage* verificatosi nella pratica, che vedeva soggetti neolaureati/neodiplomati rimanere nella condizione di stagisti per anni (fino alla soglia dei trent'anni di età) a fronte di periodi di tirocinio reiterati, sia presso il medesimo soggetto ospitante che presso datori di lavoro diversi.

Le altre due tipologie di tirocini sono invece destinate ai disoccupati, inoccupati, lavoratori in mobilità e cassintegrati (la tipologia b)) e ai disabili, ai lavoratori svantaggiati (ex legge n. 381/1991), ai richiedenti asilo e titolari di protezioni internazionale l'ultima tipologia di tirocinio (lett. c))<sup>489</sup>.

Fatta eccezione per tali differenze, le Linee Guida dettano una disciplina comune alle tre tipologie di tirocinio, prevedendo degli standard minimi rispetto ai quali le Regioni devono fissare le proprie specifiche disposizioni, potendo derogare a tali standard solo in senso più favorevole per il tirocinante.

Nell'ambito della disciplina comune, si evidenziano poi una serie di elementi innovativi, volti a ricondurre il tirocinio alla sua originaria e genuina funzione.

In primo luogo, ai soggetti ospitanti vengono imposti una serie di vincoli: non viene infatti più consentito ai datori di lavoro di realizzare più di un tirocinio con lo stesso stagista<sup>490</sup> e l'attivazione dei tirocini viene subordinata alla condizione che l'ospitante nei 12 mesi precedenti la stessa, non abbia effettuato licenziamenti, né abbia in corso procedure di CIG straordinaria o in deroga per attività equivalenti a quelle del tirocinio nella medesima unità operativa. Infine, vengono previsti dei limiti dimensionali, validi nelle more di una diversa definizione a livello regionale: si stabilisce il limite di 1 tirocinante per le unità operative che occupano fino a 5 dipendenti, di 2 tirocinanti per le unità operative con un numero di dipendenti compreso fra 6 e 20 e del 10% di tirocinanti rispetto al numero complessivo delle maestranze specializzate nel caso di unità operative con in servizio un numero di lavoratori subordinati superiore ai 20<sup>491</sup>.

---

<sup>489</sup> Con riferimento a tale ultima tipologia, le Linee Guida prevedono la possibilità per le Regioni e le Province autonome di stabilire misure di agevolazione e deroghe in tema di durata e ripetibilità a soli fini di inclusione e per garantire il raggiungimento delle finalità proprie del tirocinio.

<sup>490</sup> Salve eventuali proroghe consentite comunque entro il limite di durata massima sopra richiamato.

<sup>491</sup> Tale regime ricalca quello previsto dall'art. 1, co. 3 del d.m. n. 142/1998.

I limiti descritti, se da un lato hanno il pregio di costituire un tentativo di arginare l'abuso di *stage*, favorendo l'occupabilità e la stabilizzazione dei giovani lavoratori, non sembrano tuttavia centrare appieno l'obiettivo.

La previsione del divieto di realizzare più *stage* con il medesimo soggetto è infatti controbilanciata dalla possibilità di attivare più *stage* anche reiterati con soggetti diversi ma per il medesimo profilo professionale. Il che genera l'evidente rischio di un *turnover* di giovani lavoratori in particolare su profili professionali con mansioni semplici e ripetitive, che non richiedono particolari capacità e, soprattutto, che implicano un investimento formativo molto limitato, con l'ulteriore vantaggio di avere un costo relativo al personale molto limitato se non quasi nullo<sup>492</sup>.

Un'altra importante novità da segnalare è quella relativa alla corresponsione al tirocinante di un'indennità per la partecipazione allo *stage*. Sul punto, le Linee Guida recepiscono l'indicazione fornita dalla Riforma Fornero nell'ambito dei criteri sopra visti, cui conformarsi. Nonostante la quantificazione di tale indennità venga delegata alle Regioni, le Linee Guida forniscono un parametro di congruità, prevedendo per il tirocinante un compenso minimo di 300 euro lordi mensili<sup>493</sup>.

L'attribuzione di un'indennità era stata peraltro già criticata in dottrina a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, co. 34 della legge n. 92/2012 in quanto, secondo tale autore, essa traviserebbe la funzione e la natura dello *stage*, riconducendo impropriamente tale strumento al rapporto di lavoro e favorendo indirettamente le forme di abuso<sup>494</sup>. A fronte di tale obiezione, altre voci in dottrina hanno sottolineato il fatto che le Linee Guida abbiano mutato l'espressione utilizzata dalla Riforma Fornero, fornendo un'indicazione precisa sulla natura di tale indennità e riconducendo la stessa a una funzione puramente risarcitoria e non retributiva<sup>495</sup>.

Quanto poi ai requisiti e alle caratteristiche richieste per i soggetti promotori e per i soggetti destinatari e ai relativi compiti, nonostante venga in buona sostanza mantenuto

---

<sup>492</sup> Nel caso, ad esempio, di tirocini sovvenzionati dagli enti promotori, in cui sono tali ultimi soggetti a erogare l'indennità al tirocinante.

<sup>493</sup> Vi è poi da notare che si tratta di un importo lordo, assimilabile a livello fiscale ai redditi da lavoro dipendente (ex art. 50, d.P.R. n. 917/1986, TUIR). Da un punto di vista concreto e se ne considera il valore netto, tale somma risulta pertanto meramente simbolica.

<sup>494</sup> TIRABOSCHI M., *Tirocini: la certificazione come soluzione rispetto alle troppe incertezze e ai tanti abusi*, in Boll. Adapt, n. 13, PASCUCCI P., *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)*, in Dir. Rel. Ind., 2011, n. 4, p. 1006.

<sup>495</sup> In particolare, le Linee Guida definiscono l'indennità "*indennità di partecipazione*" in luogo alla precedente espressione utilizzata dal legislatore "*indennità per la prestazione svolta*". VERGARI S., *Linee guida sui tirocini e prospettive di riforma regionale*, in Giorn. dir. lav. e rel. ind., 2013, n. 139, p. 453.

l'impianto della disciplina precedente, si assiste a un'opera di ulteriore specificazione delle condizioni e delle responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nell'attivazione e nello svolgimento del tirocinio, allo scopo di garantire la realizzazione degli obiettivi di formazione e inserimento dello *stage*<sup>496</sup>. Ci si riferisce, oltre ai tre soggetti protagonisti del tirocinio (promotore, ospitante e destinatario), al tutor e al referente aziendale, nominati rispettivamente dal promotore e dall'ospitante. Nella stessa ottica, l'accordo precisa altresì i rapporti tra i soggetti coinvolti nello *stage* nel tentativo di prevedere un controllo reciproco tra gli stessi<sup>497</sup>.

Lo stesso può dirsi in merito al progetto formativo e di inserimento da allegare alla convenzione. Rispetto a quanto in precedenza stabilito, le Linee Guida forniscono ulteriori indicazioni sulla predisposizione del progetto, individuando esattamente le sezioni proprie del progetto e i singoli elementi da riportare in ciascuna sezione.

Le riscrittura della disciplina sui tirocini effettuata in sede di Conferenza Stato-Regioni, se da un lato ha il pregio di aver raccolto l'esigenza di intervenire sulla disciplina dello *stage* per riportare tale strumento alla sua genuina funzione e di contrastarne il frequente uso distorto, sconta ancora la mancanza di chiarezza su molti elementi essenziali.

Su tutto, resta ancora nebulosa la questione relativa alla finalità formativa del tirocinio. Molti dubbi permangono su come e da chi e in che termini debba essere svolta la formazione e quale valenza assuma nell'esperienza del nuovo tirocinio. Da una parte, infatti, con la definizione di *stage* sopra richiamata, le Linee Guida sembrano prendere le distanze dalla funzione formativa del tirocinio (in linea peraltro con il principio di cui alla lett. a) dell'art. 1, co. 34, legge n. 92/2012) dall'altra, viene puntualizzato come il tirocinio debba necessariamente essere utilizzato "*per attività lavorative per le quali non sia necessario un periodo formativo*".

A ciò si aggiunga che, come visto, a seconda di come si voglia intendere la formazione – se pubblica o meramente aziendale – non solo vengono toccati interessi di soggetti diversi, ma la stessa regolamentazione viene deferita a soggetti diversi (lo Stato o le Regioni), a seconda della competenza in cui quel tipo di formazione può rientrare.

---

<sup>496</sup> Si segnala che per espressa previsione, possono essere promotori soggetti appartenenti al settore privato e a quello pubblico, compresi gli enti *in house*. Un ulteriore aspetto da evidenziare è il compito affidato ai promotori di svolgere attività di monitoraggio sullo svolgimento dei tirocini e di redazione di un report annuale sui tirocini realizzati da inviare alla Regione di riferimento e soggetto a pubblicazione.

<sup>497</sup> Come sottolineato da VERGARI S., *Linee guida sui tirocini e prospettive di riforma regionale*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2013, n. 139, p. 449-450.

Si può dunque affermare che permanga la confusione circa la reale funzione dello *stage* e, soprattutto, che non sia stato sciolto il nodo della sovrapposizione delle competenze statali e regionali e della stratificazione di norme di diverso livello, che continua pertanto a costituire una delle maggiori criticità dello *stage* limitandone da una parte l'utilizzo, lasciando pericolosi spazi all'abuso dall'altra.

A tal proposito, è emblematico quanto stabilito all'ultimo punto delle Linee Guida. Le previsioni sopra meglio evidenziate, nonostante abbiano tentato di intervenire in modo incisivo sullo *status quo* rimangono infatti, almeno dal punto di vista sanzionatorio, inerti sino all'entrata in vigore delle regolamentazioni regionali. Viene infatti disposto che il personale ispettivo procederà laddove il tirocinio non risulterà conforme alla nuova disciplina e alle relative regolamentazioni regionali solo a far data dall'entrata in vigore di quest'ultime, rimandando nuovamente il termine dell'implementazione della disciplina in materia di tirocinio.

### *3.3.5. L'attuazione delle Linee Guida da parte delle Regioni e il nuovo intervento del legislatore.*

Le Linee Guida hanno assegnato alle Regioni e alle Province autonome il termine di sei mesi dalla data del 23 gennaio 2013 per recepirne nelle proprie normative i contenuti.

Alla scadenza dei sei mesi, tuttavia, solo Piemonte ed Emilia Romagna avevano provveduto a recepire le Linee Guida in un provvedimento normativo. Se si eccettuano poi le Regioni che già prima dell'intervento delle Linee Guida si erano dotate di una normativa sostanzialmente conforme alle indicazioni fornite poi dalle stesse (Toscana e Abruzzo), è evidente come la maggior parte delle Regioni fossero allo stato prive di una disciplina sui tirocini in linea con le norme di legge e con le previsioni delle Linee Guida.

L'inerzia delle Regioni ha spinto quindi il legislatore a intervenire nuovamente sui tirocini nell'ambito del c.d. Pacchetto Lavoro (D.L. n. 76/2013 convertito in legge n. 99/2013), prevedendo l'applicazione dell'art. 18, legge n. 196/1997 e del relativo decreto attuativo in mancanza dei provvedimenti normativi regionali di recepimento delle Linee Guida. La disposizione contenuta nel D.L. è stata poi soppressa in sede di conversione ma mostra in ogni caso in modo evidente la preoccupazione del legislatore di fronte all'inerzia delle Regioni e alla confusione normativa. Proprio per far fronte a

tale ultima criticità, sono state aggiunte in sede di conversione le previsioni relative alle imprese multilocalizzate, che potevano incontrare nell'attivazione dei tirocini evidenti problemi applicativi, dovendo riferirsi a normative di Regioni differenti e talvolta anche di livelli differenti (in caso di mancanza di regolamentazione regionale). In particolare, l'art. 2, co. 5-ter del D.L. n. 76/2013 (conv. in legge n. 99/2013) dispone per i datori di lavoro ospitanti con sedi in più Regioni la possibilità di fare riferimento alla sola normativa della Regione dove è ubicata la sede legale dell'impresa e di accentrare le comunicazioni di cui all'articolo 1, commi 1180 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, presso il Servizio informatico nel cui ambito territoriale è ubicata la stessa sede legale.

Dal punto di vista economico, nello stesso periodo vengono stanziati una serie di fondi e previsti diversi incentivi economici destinati a tirocini attivati in differenti settori. L'art. 2, comma 5-bis del decreto in parola stabilisce ad esempio un finanziamento per il 2014 per un totale di 1 milione di euro per la promozione di mille tirocini formativi e di orientamento presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo a favore di giovani con età massima di 29 anni.

Per non parlare dei programmi di incentivazione previsti tramite Italia Lavoro<sup>498</sup>, o ancora i Progetti LIFT<sup>499</sup> e W2W<sup>500</sup>, attivati a livello statale e gli incentivi previsti dalle normative regionali<sup>501</sup>.

Di nuovo, dunque, si assiste al tentativo di rilanciare il tirocinio nella sua forma utile e genuina con strumenti differenti, che generano tuttavia un'ulteriore frammentazione, in un contesto di per sé già sin troppo diversificato. Manca anche questa volta un intervento strutturato e uniforme sul piano nazionale e la normativa da ultimo introdotta finisce per essere l'ennesimo passo di un'evoluzione normativa incompleta e a

---

<sup>498</sup> Come il Progetto NEET - Not in Education, Employment or Training, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che offre 3.000 percorsi di tirocinio di durata semestrale (in <https://www.cliclavoro.gov.it/Progetti/Pagine/AMVA.aspx>).

<sup>499</sup> Il Progetto LIFT - Lavoro Immigrazione Formazione Tirocini è stato finanziato tramite il Fondo di Rotazione per la Formazione Professionale e il Fondo Sociale Europeo, con l'obiettivo di promuovere e realizzare l'inserimento lavorativo di immigrati extracomunitari e in particolare titolari e richiedenti protezione internazionale, presenti in Italia (ad esclusione delle regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) per favorirne l'integrazione a livello sociale e professionale e per contrastare fenomeni di sfruttamento, lavoro nero ed esclusione sociale.

<sup>500</sup> Progetto W2W - Welfare to Work nel più generale ambito delle forme di incentivazione per l'inserimento nei mercati del lavoro dei giovani.

<sup>501</sup> Si veda, per un'attenta analisi degli incentivi destinati ai tirocini, D'ERARIO N., DI STANI C., *Incentivi per la promozione dei tirocini: primo quadro delle forme di sostegno a livello nazionale e regionale*, Working Paper Adapt, 22 gennaio 2014, n. 147.

singhiozzo. Come visto, restano esclusi dall'ambito di applicazione delle Linee Guida alcune tipologie di tirocini (su tutte, i tirocini curricolari), la cui disciplina risulta divisa tra normative statali - frammentate in disposizioni afferenti a leggi di settori diversi (talvolta al settore della formazione professionale, talvolta a quello dell'istruzione) - e normative regionali<sup>502</sup>.

Alla scadenza del termine fissato dalle Linee Guida per la rispettiva implementazione da parte delle Regioni vi era quindi una situazione di stallo e confusione, che ancora una volta mostrava quanto la materia dei tirocini fosse nella prassi complessa e controversa. Le stesse Regioni, che avevano invocato la Corte costituzionale denunciando la violazione delle proprie prerogative e rivendicando la competenza legislativa in materia di *stage*, tardavano ora a legiferare su quella stessa materia.

È stato infatti necessario attendere la fine del 2014 per ottenere un quadro completo delle normative regionali.

In particolare, le normative regionali intervenute in relazione alle tre tipologie di tirocini indicati dalle Linee Guida si differenziano soprattutto in merito alla durata, all'individuazione dei soggetti promotori e all'indennità destinata al tirocinante per la partecipazione allo *stage*.

Quanto alla durata, è interessante notare che molte discipline regionali hanno introdotto un limite di durata minimo, che si attesta intorno a 1/2 mesi, per i tirocini formativi e di orientamento. La durata massima viene invece determinata dalle Regioni per lo più sulla base delle indicazioni delle Linee Guida. Rispetto a queste ultime, molte normative regionali hanno stabilito la durata massima anche dei tirocini estivi, fissandola nella maggior parte dei casi a 3 mesi.

L'individuazione dei soggetti promotori da parte delle normative regionali si conforma anche in questo caso in larga parte a quanto previsto nelle Linee Guida. Vi è tuttavia da sottolineare che alcune Regioni hanno scelto di non inserire nell'elenco dei soggetti promotori "*i soggetti autorizzati alla intermediazione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del d.lgs. 276/2003 s.m.i.*". Come sottolineato dal report elaborato da Adapt "*Tirocini a due anni di distanza dalle Linee-guida: primo bilancio*"<sup>503</sup>, tale circostanza, eliminando dalla platea dei promotori soggetti autorizzati

---

<sup>502</sup> Ad esempio, la normativa della regione Lombardia emanata in attuazione delle Linee Guida del 2013 si occupa di regolamentare anche i tirocini curricolari.

<sup>503</sup> In [http://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/20804/mod\\_resource/intro/wp\\_2015\\_170.pdf](http://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/20804/mod_resource/intro/wp_2015_170.pdf).



a livello nazionale – che vantano quindi una certa affidabilità nel settore – potrebbe comportare la diminuzione delle occasioni di ricorso ai tirocini.

Ma la differenza fra le regolamentazioni regionali di maggior rilievo è sicuramente riscontrabile con riferimento all'indennità di partecipazione.

Analizzando le normative è possibile infatti rilevare che alcune Regioni prevedono per lo stagista un'indennità minima di 300/350 euro (come in Sicilia, nelle Marche e nella Provincia autonoma di Trento), altre di 500/600 euro (come in Piemonte, in Abruzzo, in Friuli Venezia Giulia e in Toscana). È evidente la disparità creatasi sul territorio nazionale, dove un tirocinante che partecipa a uno *stage* in Sicilia può ottenere la metà dell'indennità attribuita a uno stagista piemontese.

Tale risultato mostra ancora una volta l'inadeguatezza degli strumenti normativi e dell'impianto complessivo della disciplina dello *stage*.

A ciò si aggiunga, da ultimo, la difficoltà degli operatori anche nella verifica e nella valutazione del livello di diffusione e della qualità dei tirocini. I meccanismi di monitoraggio previsti dalle Linee Guida a livello regionale sono infatti allo stato ancora raramente operativi e non consentono pertanto di compiere un'analisi più accurata e critica su come i tirocini vengano attivati e svolti e di valutare quali normative risultino più efficienti, allo scopo di garantire la diffusione di *stage* conformi alla legge, che non mascherino nella realtà rapporti di lavoro subordinato a basso costo.

### **3.4. La parabola del contratto unico e il nuovo contratto a tutele crescenti.**

Come visto, a pochi anni dall'entrata in vigore della Riforma Biagi del 2003 e in particolare con la crisi economica intervenuta a partire dal 2008, il Governo allora in carica si era attivato per dar vita a un ambizioso progetto di riforma del lavoro volto a trovare soluzioni alternative per superare l'annosa questione di quel mercato del lavoro, parallelo a quello del lavoro stabile tradizionale, “*strutturalmente precarizzato e sottratto al sistema legale di protezione*”<sup>504</sup>, nel quale si collocavano tra i 5 e i 6 milioni di lavoratori italiani che operavano in forma flessibile<sup>505</sup>.

---

<sup>504</sup> Dal testo del disegno di legge n. 2000 del 2010 presentato al Senato della Repubblica dai senatori del PD (Nerozzi, Marini, Zanda, Chini ecc.).

<sup>505</sup> In tema di “sistema duale” del mercato del lavoro, BOERI T., GARIBALDI P., *Un nuovo contratto per tutti*, Milano, 2008.

Nel tentativo di affrontare il dualismo fra *insiders* e *outsiders*, a partire dal 2009 il Partito Democratico aveva avanzato tre proposte, formalizzate in relativi disegni di legge, che intendevano sostituire con un'unica forma contrattuale tutta una serie di contratti atipici (tra cui l'apprendistato, declinato nelle sue tre forme), utilizzati per l'ingresso dei giovani nel tessuto produttivo.

In particolare, la prima, la c.d. "proposta Madia", prevedeva la creazione di un "contratto unico di inserimento formativo", a causa mista e di natura subordinata, destinato ai datori di lavoro pubblici e privati, suddiviso in un primo periodo "d'abilitazione" a tempo determinato (di massimo tre anni), seguito da una fase di "consolidamento professionale", una volta intervenuta l'assunzione a tempo indeterminato<sup>506</sup>.

La seconda proposta, presentata dal senatore Pietro Ichino,<sup>507</sup> si collocava invece in un più ampio progetto denominato di "semplificazione e flexsecurity", volto a ridefinire la nozione di lavoro dipendente (sulla base di tre elementi essenziali: continuità, monocommittenza e limite di reddito annuo), cui applicare i 70 articoli di un nuovo Codice del lavoro semplificato (di riordino dell'intera disciplina del rapporto di lavoro), e stabiliva un regime di assunzione a tempo indeterminato, con un periodo di prova di sei mesi<sup>508</sup>.

Infine, il disegno di legge "Nerozzi" (n. 2000/2009), formulato sulla base del progetto elaborato dagli economisti Tito Boeri e Pietro Garibaldi, delineava un contratto unico di ingresso, a tempo indeterminato, articolato secondo uno schema unitario a "tutela progressiva della stabilità" e strutturato in due fasi: una prima fase di "inserimento", di durata non superiore ai tre mesi e una seconda fase di "stabilità"<sup>509</sup>.

Le proposte di legge appena richiamate non hanno tuttavia trovato compimento a livello legislativo. Numerose erano infatti le voci contrarie all'idea di un contratto unico e

---

<sup>506</sup> Si veda la proposta di legge n. 2630 del 2009 presentata dall'onorevole Marianna Madia alla Camera dei Deputati.

<sup>507</sup> Nel disegno di legge n. 1873 del 2009 al Senato della Repubblica.

<sup>508</sup> Ma solo nelle imprese stipulanti un contratto collettivo di transizione al nuovo sistema di protezione con una o più organizzazioni sindacali presenti in almeno quattro Regioni. ICHINO P., *Inchiesta sul lavoro*, Milano, 2011, p. 116 s..

<sup>509</sup> In tal caso, a differenza delle altre proposte, sembrerebbe che la nuova fattispecie contrattuale non vada a sostituire nessun altro contratto. Si veda il disegno di legge n. 2000 del 2010 presentato al Senato della Repubblica nonché BOERI T., GARIBALDI P., *Un nuovo contratto per tutti*, Milano, 2008.

favorevoli a una migliore valorizzazione degli strumenti normativi già presenti, come l'apprendistato<sup>510</sup>.

In effetti, il legislatore si è poi conformato a tale ultima linea, provvedendo al riordino della disciplina sull'apprendistato nel 2011 e valorizzando tale ultimo contratto in occasione della Riforma Fornero del 2012 quale “*canale privilegiato di ingresso nel mercato del lavoro*” accanto alla forma di lavoro “*dominante*”, rappresentata dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. La scelta di puntare sull'apprendistato quale modalità di avviamento dei giovani al lavoro si collocava nel più ampio quadro della c.d. *flexicurity*, strategia scelta dal Governo su impulso delle politiche europee per contrastare la disoccupazione.

Tuttavia, i dati del biennio 2012-2014 continuavano ad attestarsi su valori negativi, con un tasso di disoccupazione in costante e preoccupante crescita, che in relazione ai giovani aveva ormai raggiunto e superato il 40%. A fronte di tale scenario, il Governo Renzi è intervenuto nel 2015 con un progetto di riforma del diritto del lavoro di ampia portata, costituito da una serie di decreti legislativi che disciplinano alcuni degli ambiti del lavoro che avevano maggiormente risentito della crisi economica intervenuta dal 2008 e dei cambiamenti del mercato del lavoro degli ultimi anni.

Una delle novità più significative è quella legata all'introduzione del contratto a tutele crescenti, che diventa la nuova forma contrattuale standard per le assunzioni a tempo indeterminato.

Si tratta in realtà dell'ordinario contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ma con un diverso regime sanzionatorio in caso di licenziamento illegittimo.

In particolare, il d.lgs. n. 23/2015, che introduce il contratto a tutele crescenti, prosegue l'iter iniziato dalla Riforma Fornero finalizzato ad aumentare la flessibilità in uscita con l'obiettivo di “*rafforzare le possibilità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione*”<sup>511</sup>. Per fare ciò, il legislatore è intervenuto

---

<sup>510</sup> In particolare si fa riferimento a quanto espresso dalle parti sociali e in particolare dalle tre confederazioni CGIL, CISL e UIL nonché, in dottrina, da M. Tiraboschi, G. Bertagna e P.A. Varesi, i quali hanno sostenuto l'inutilità di un eventuale contratto unico in virtù dell'esistenza del contratto di apprendistato che, se applicato secondo le nuove disposizioni di legge, garantirebbe i risultati occupazionali richiesti senza alcuna necessità di introdurre nuove forme contrattuali. Per tutti i relativi contributi, [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

<sup>511</sup> Art. 1, co.7, legge delega n. 183/2014.

allentando la disciplina di protezione del lavoratore in caso di licenziamento<sup>512</sup>. La tutela reintegratoria<sup>513</sup> viene infatti in buona sostanza sostituita dalla tutela risarcitoria<sup>514</sup>. La nuova disciplina va oltre, indicando un metodo di calcolo preciso per effettuare la quantificazione dell'indennità risarcitoria disposta dal giudice davanti a un licenziamento illegittimo. Si sottrae in questo modo la discrezionalità affidata al giudice nella valutazione delle sanzioni per l'illegittimità del licenziamento a favore della certezza e prevedibilità dei costi del licenziamento.

Nello specifico, si prevede per il lavoratore illegittimamente licenziato un determinato numero di mensilità, che aumentano all'aumentare dell'anzianità di servizio (e da ciò deriva la definizione “*a tutele crescenti*”). Ciò comporta evidentemente dei costi nettamente inferiori per i neoassunti rispetto ai lavoratori assunti con il regime precedente<sup>515</sup> e, di conseguenza – almeno nelle intenzioni della riforma – un incentivo all'assunzione di personale a tempo indeterminato.

Nella stessa ottica di agevolare il ricorso al rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato (e poi al contratto a tutele crescenti), la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 23 dicembre 2014) ha disposto degli sgravi contributivi molto vantaggiosi per le imprese che assumono a tempo indeterminato<sup>516</sup>. In particolare si stabilisce per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2015 l'azzeramento degli oneri contributivi per i primi tre anni di rapporto di lavoro subordinato entro un

---

<sup>512</sup> I presupposti del licenziamento legittimo rimangono inalterati (requisiti formali, giusta causa e giustificato motivo). Cambiano pertanto solamente le sanzioni irrogate al datore di lavoro in caso di licenziamento illegittimo.

<sup>513</sup> Resta la reintegra solo per i casi di licenziamento discriminatorio, nullo (in quanto orale o negli altri casi previsti dalla legge).

<sup>514</sup> Misura già prevista dalla Riforma Fornero che modifica radicalmente l'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori.

<sup>515</sup> La nuova disciplina sui licenziamenti (eliminando in buona sostanza la tutela reintegratoria) comporta un impatto minore non solo sull'economia delle imprese ma anche sulla loro organizzazione e gestione delle risorse e della produzione.

<sup>516</sup> Art. 1, co. 118, l. n. 190/2014 precisa che “*l'esonero (...) spetta ai datori di lavoro in presenza delle nuove assunzioni di cui al primo periodo, con esclusione di quelle relative a lavoratori che nei sei mesi precedenti siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro, e non spetta con riferimento a lavoratori per i quali il beneficio di cui al presente comma sia già stato usufruito in relazione a precedente assunzione a tempo indeterminato. L'esonero (...) non è cumulabile con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente. L'esonero (...) non spetta ai datori di lavoro in presenza di assunzioni relative a lavoratori in riferimento ai quali i datori di lavoro, (...) hanno comunque già in essere un contratto a tempo indeterminato nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore della presente legge*”.

limite massimo di euro 8.060,00 all'anno. Con la legge di stabilità 2016 tale sgravio viene prorogato, seppur in misura ridotta, anche per le assunzioni effettuate nel 2016<sup>517</sup>. Accanto a tali misure che puntano a incidere sui conti delle imprese da un lato, nella fase di instaurazione del rapporto di lavoro, dall'altro, nella fase di cessazione dello stesso, si pone l'ulteriore intervento del legislatore di allargamento dell'area del lavoro subordinato con il contrasto alle forme contrattuali non standard e afferenti all'area della parasubordinazione (su tutti, il contratto a progetto). Vengono infatti eliminate alcune tipologie contrattuali, come il contratto a progetto, e viene contestualmente disposta l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato alle collaborazioni coordinate e continuative che presentino nei fatti una serie di elementi riconducibili alla subordinazione.

Alla luce della nuova normativa, occorre verificare se in concreto gli strumenti introdotti abbiano influito, almeno sino ad ora, sull'andamento del mercato del lavoro e soprattutto sul fenomeno della disoccupazione<sup>518</sup>.

Come emerge dal *“Rapporto sulla competitività dei settori produttivi”* (di seguito, il *“Rapporto”*) elaborato dall'Istat per l'anno 2016<sup>519</sup>, l'introduzione delle misure appena analizzate da parte del Jobs Act ha inciso in senso (almeno parzialmente) positivo sull'occupazione del paese. Si rende tuttavia necessaria una precisazione. Non tutte le novità introdotte dal legislatore nel 2015 hanno infatti influito allo stesso modo.

Il Rapporto menzionato, che ha analizzato la risposta di un campione di imprese italiane di diversi settori produttivi, mostra infatti come l'effetto maggiore sulle assunzioni dal 2015 in poi sia relativo alla previsione dell'esonero contributivo disposta dalla legge di stabilità 2015 e poi riproposta dalla legge di stabilità 2016. In particolare, dai dati

<sup>517</sup> Art. 1, co. 178-180, legge n. 208 del 28 dicembre 2015 prevede la proroga dell'esonero alle medesime condizioni stabilite in precedenza e in particolare che, per le assunzioni effettuate dal primo gennaio al 31 dicembre 2016, lo sgravio contributivo sia pari al 40% per cento, fino a un massimo di esonero pari a 3.250 euro per un periodo massimo di ventiquattro mesi. Si precisa inoltre che l'ente previdenziale attribuisce lo sgravio secondo un ordine cronologico.

<sup>518</sup> In dottrina, si veda sul tema DEL CONTE M., *La regolazione del mercato del lavoro dopo il Jobs Act – Parte I Premesse e prospettive del Jobs Act*, in Dir. Rel. Ind., 2015, n. 4, p. 939.

<sup>519</sup> Il Rapporto riporta e analizza i dati raccolti a novembre 2015 attraverso il *“Modulo qualitativo ad hoc sulla manifattura e i servizi di mercato”*, che mirano a indagare i comportamenti delle imprese relativamente a due aspetti: in primo luogo la variazione dell'occupazione nella propria impresa tra gennaio e novembre 2015 e il ricorso a diverse tipologie contrattuali (a tempo indeterminato o a termine); in secondo luogo quali siano stati per le imprese i fattori (soprattutto normativi e fiscali) che hanno contribuito alla decisione di assumere personale e quelli che, di converso, hanno ostacolato la crescita degli occupati nell'impresa, con particolare riferimento all'introduzione del nuovo contratto a tutele crescenti e agli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato previsti dalla legge di stabilità 2015, in [www.istat.it](http://www.istat.it).

raccolti sembrerebbe che la decontribuzione abbia determinato un aumento delle assunzioni a tempo indeterminato e un processo di sostituzione tra lavoro a tempo indeterminato e determinato<sup>520</sup>.

Non pare invece aver avuto la stessa incidenza sull'aumento delle assunzioni l'introduzione del contratto a tutele crescenti.

Tale dato verrebbe peraltro corroborato dallo stesso Rapporto laddove vengono evidenziati gli elementi ritenuti di ostacolo al reclutamento di nuovo personale. Tra questi, i più rilevanti sembrano infatti essere il costo del lavoro e l'incertezza sulle prospettive relative alla domanda<sup>521</sup>.

Inoltre, anche i dati statistici forniti dall'INPS<sup>522</sup> sembrano dimostrare la netta incidenza sulle nuove assunzioni della decontribuzione più che del contratto a tutele crescenti. I dati hanno infatti sottolineato un sensibile aumento di assunzioni a tempo indeterminato nel 2015, dopo l'entrata in vigore delle legge di stabilità 2015 e dei relativi sgravi, seguito poi da un calo delle stesse nel 2016. I buoni risultati sull'occupazione ottenuti nel 2015 non hanno pertanto mantenuto le positive aspettative del Jobs Act nel 2016. È doveroso tra l'altro sottolineare che, in tutto il periodo considerato (dall'inizio del 2015 in poi), la disoccupazione giovanile è rimasta inalterata.

L'introduzione del contratto a tutele crescenti e le relative misure di aumento della flessibilità in uscita, se prive del supporto dato dalle agevolazioni contributive, sembrano pertanto ancora una volta disattendere le aspettative e non incidere

---

<sup>520</sup> Commentando un grafico che riporta i dati acquisiti dall'ISTAT, il Rapporto specifica che *“tra le tre misure analizzate – decontribuzione, contratto a tutele crescenti e agevolazioni IRAP – solo in relazione alla prima si riscontra un effetto statisticamente significativo. In particolare, gli sgravi contributivi per le nuove assunzioni da parte degli imprenditori si associano a un aumento (in media) della probabilità di aumentare il personale a tempo indeterminato pari a 24 punti percentuali (Figura 3.4). Al contrario, tra le imprese che ritengono rilevante tale provvedimento, la probabilità di assumere occupati a tempo determinato si riduce di circa 15 punti percentuali.”* Con specifico riferimento al settore manifatturiero viene inoltre precisato che *“per la metà delle imprese manifatturiere che hanno dichiarato un aumento netto di occupazione tra gennaio e novembre 2015, gli oneri contributivi sembrano aver rappresentato l'elemento decisivo per l'aumento dello stock occupazionale”*.

<sup>521</sup> Secondo il Rapporto, nel settore manifatturiero, *“l'elemento indicato più frequentemente come ostacolo (da circa il 39 per cento delle imprese) è costituito dall'incertezza sulle prospettive di domanda, seguito dalla percezione di un costo del lavoro eccessivo (dal 33 per cento delle imprese del manifatturiere). (...) Diversamente dalla manifattura, nelle imprese dei servizi i risultati sono condizionati da un'elevata percentuale di unità che non esprime un giudizio (Figura 3.5b). Tra chi manifesta la propria valutazione, l'ostacolo più diffuso al reclutamento di nuovo personale è rappresentato dall'elevato costo del lavoro, che ha scoraggiato le assunzioni per il 31,3 per cento delle imprese, soprattutto nelle attività del turismo e nei servizi alle imprese”*.

<sup>522</sup> Si veda l'ultimo Rapporto annuale in [www.inps.it](http://www.inps.it).

sufficientemente sulle dinamiche del mercato del lavoro o comunque non determinare l'auspicato aumento dell'occupazione.

A ciò si aggiunga il potenziale effetto *boomerang* che potrebbe venirsi a creare sull'andamento dell'occupazione quanto ai nuovi contratti a tutele crescenti. Infatti, la disciplina sui licenziamenti introdotta dal Jobs Act, se da un lato potrebbe incentivare le assunzioni, potrebbe però anche favorire i licenziamenti degli stessi lavoratori neoassunti dopo un anno o comunque allo scadere del riconoscimento degli sgravi contributivi, generando un nuovo contraccolpo sul tasso di occupazione. Tale potenziale conseguenza rende pertanto necessario per il lavoratore essere più flessibile e affinare le proprie capacità di reinserimento nel mercato del lavoro. Lo stesso potrebbe valere quanto all'occupazione giovanile, che come visto sembra non mostrare alcun sensibile segno di ripresa con l'introduzione del contratto a tutele crescenti. La decontribuzione prevista dalla normativa del 2015 non si applica infatti al contratto di apprendistato, avendo tali fattispecie un proprio regime di incentivazione non cumulabile.

Allo stato, pertanto, nonostante le buone intenzioni del legislatore, il nuovo contratto a tutele crescenti non sembra possa essere, per come attualmente strutturato e disciplinato, uno strumento del tutto vincente per risolvere il problema della disoccupazione giovanile.





## CAPITOLO IV

### UNO STRUMENTO UNICO DI INGRESSO.

#### GLI STRUMENTI CONTRATTUALI SONO DAVVERO LA SOLUZIONE?

SOMMARIO: **4.1.** La formazione e l'inserimento: la strada percorsa dal legislatore. - **4.2.** La transizione scuola-lavoro come strumento di politica attiva risolutivo. - **4.3.** Uno strumento unico di ingresso. Gli strumenti contrattuali sono davvero la soluzione?

#### **4.1. La formazione e l'inserimento: la strada percorsa dal legislatore.**

Come visto nei precedenti capitoli, il legislatore ha predisposto una serie di strumenti con l'obiettivo di fronteggiare il problema della disoccupazione (soprattutto giovanile) e di agevolare l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani.

Occorre ora pertanto valutare se tali strumenti abbiano realmente promosso le condizioni che rendono "effettivo" il diritto al lavoro, come richiesto dall'art. 4 della Costituzione.

Si può dire che l'azione del legislatore abbia seguito (almeno apparentemente) due linee direttrici: da un lato la formazione, dall'altro l'inserimento. Linee che non sempre sono rimaste distinte, talvolta confondendosi e sovrapponendosi nell'ambito del medesimo strumento.

La formazione ha rappresentato la funzione di contratti formativi differenti, come il contratto di formazione e lavoro e il contratto di apprendistato e, almeno in parte, anche del tirocinio formativo e di orientamento, assumendo nell'ambito di tali contratti una valenza diversa.

Nel contratto di formazione e lavoro (di tipo "pesante"), infatti, la formazione veniva prevista a soli fini interni, ossia per fare in modo che il giovane lavoratore acquisisse quelle capacità necessarie per lavorare in quello specifico contesto aziendale.

L'apprendistato, viceversa, ha tradizionalmente avuto un contenuto formativo più ampio, volto non solo all'acquisizione di competenze utili in un determinato luogo di lavoro, ma anche al conseguimento di una qualifica professionale spendibile nel mercato del lavoro.

CAPITOLO IV - UNO STRUMENTO UNICO DI INGRESSO.  
GLI STRUMENTI CONTRATTUALI SONO DAVVERO LA SOLUZIONE?

Si è visto come a seguito del declino del contratto di formazione e lavoro, l'eredità di tale contratto, quanto alla componente formativa, sia stata raccolta dall'apprendistato mentre, quanto al profilo occupazionale e di inserimento, sia stato il contratto di inserimento l'erede del contratto di formazione e lavoro.

In particolare, a partire dai primi anni 2000, il contratto di apprendistato è stato articolato in tre tipologie (l'apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione, l'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione) e per ciascuna di esse la formazione ha svolto un ruolo diverso. Limitandoci all'apprendistato professionalizzante, ossia, come visto, alla fattispecie di maggiore utilizzo e diffusione<sup>523</sup>, la formazione doveva essere ripartita fra una formazione pubblica e con una maggiore impronta teorica, per l'acquisizione delle competenze di base, e una formazione dal taglio pratico, da effettuare *on the job*.

Lo svolgimento di tali due componenti formative prevedeva il coinvolgimento di una serie di soggetti. Alle Regioni era stato infatti attribuito il compito di regolamentare le modalità operative di attivazione ed esecuzione della formazione esterna. Tuttavia a fronte della loro inerzia, la fonte regionale era stata poi affiancata/sostituita da quella collettiva. Il legislatore era infatti intervenuto introducendo il c.d. "canale parallelo" e affidando alla contrattazione collettiva il compito di disciplinare modalità, contenuti e termini della formazione endoaziendale.

Nonostante tali interventi, a due anni dall'inizio della crisi economica del 2008, i dati statistici relativi al ricorso al contratto di apprendistato da parte delle imprese mostravano un utilizzo di tale fattispecie contrattuale scarso, in diminuzione<sup>524</sup> e comunque con un fine decisamente più occupazionale che formativo.

Tale situazione aveva indotto il legislatore a intervenire nuovamente e in modo radicale sulla disciplina dell'apprendistato. Con il d.lgs. n. 167/2011 (c.d. T.U. sull'apprendistato) l'apprendistato ha assunto infatti (dichiaratamente) una finalità non più solo formativa ma anche occupazionale. Per evitare la sovrapposizione di fonti diverse, che aveva rappresentato una delle ragioni della scarsa diffusione di tale

---

<sup>523</sup> Secondo l'ultimo Rapporto ISFOL, "l'apprendistato di tipo professionalizzante continua ad essere la forma contrattuale più frequente con quasi il 91% dei contratti di apprendistato nel 2013".

<sup>524</sup> Secondo i dati raccolti dall'ISFOL nell'ambito dei monitoraggi effettuati annualmente, il numero medio di rapporti di apprendistato è diminuito nell'arco del periodo 2009-2012. In particolare, dall'anno 2009 all'anno 2010 è stata registrata una diminuzione dei contratti di apprendistato pari all'11,1%.

CAPITOLO IV - UNO STRUMENTO UNICO DI INGRESSO.  
GLI STRUMENTI CONTRATTUALI SONO DAVVERO LA SOLUZIONE?

contratto, si era inteso valorizzare maggiormente la formazione aziendale, volta all'apprendimento di competenze tecniche e specifiche, a scapito della formazione finalizzata all'acquisizione di competenze di base e trasversali.

È possibile dunque riconoscere in tale intervento normativo come le due linee della formazione e dell'inserimento si siano intersecate fino a convergere, e ciò soprattutto con la successiva Riforma Fornero del 2012, che ha abrogato la disciplina del contratto di inserimento e ha affidato al contratto di apprendistato il ruolo di canale privilegiato di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

L'apprendistato ha acquisito così espressamente anche la funzione prettamente occupazionale e di inserimento propria del contratto di formazione e lavoro di tipo "leggero" prima, e del contratto di inserimento poi. L'eliminazione del contratto di inserimento e la valorizzazione dell'apprendistato si collocava nell'ottica del legislatore (di concerto con le parti sociali) di contrastare il c.d. precariato e di favorire la stabilizzazione, puntando dunque su un contratto a tempo indeterminato ed eliminandone, al contempo, uno a termine.

Ciò nonostante, la mancanza di riscontro nei fatti dell'auspicato rilancio dell'istituto, ha comportato il susseguirsi di una serie di interventi di modifica sulla disciplina dell'apprendistato, più o meno parziali, generando un'ulteriore e controproducente stratificazione normativa. La sovrapposizione delle disposizioni di continuo introdotte e volte a rettificare quelle precedenti ha creato infatti, in concreto, una confusione applicativa che ha scoraggiato le imprese a ricorrere all'apprendistato. E ciò, nonostante le modifiche siano state apportate dal legislatore con il condivisibile intento di semplificare le procedure relative all'attivazione e allo svolgimento dei percorsi formativi, alleggerendo gli obblighi posti in capo ai datori di lavoro e riducendo il ruolo delle Regioni.

Tale tentativo di "deburocratizzazione" è stato associato a un meccanismo di incentivazione normativa ed economica, che ha tradizionalmente contraddistinto i contratti formativi e quelli finalizzati all'inserimento. Il regime di agevolazioni contributive e previdenziali è stato previsto, infatti, proprio affinché il contratto di apprendistato risultasse più appetibile, rendendo tale contratto più vantaggioso dal punto di vista dei costi per le imprese. E in effetti, un aumento dell'utilizzo dell'apprendistato

è stato riscontrato proprio in corrispondenza dell'entrata in vigore dei vari interventi (e per brevi periodi), in quanto accompagnati dagli incentivi economici.

Al contratto di apprendistato e al contratto di inserimento è stato affiancato il tirocinio formativo e di orientamento, la cui finalità oscilla fra quella formativa e quella di inserimento/orientamento del giovane nell'ambito del mercato del lavoro.

Come visto, infatti, lo *stage* ha assunto e assume una differente funzione a seconda della tipologia. In ogni caso, si tratta di uno strumento con cui giovani e imprese possono venire in contatto affinché i primi svolgano un'esperienza lavorativa che consenta loro di orientarsi e progressivamente inserirsi nel mercato del lavoro, oltre che acquisire delle competenze professionali. L'aspetto formativo presente nel tirocinio non può tuttavia essere considerato alla stregua della formazione vera propria, tipica invece dell'apprendistato. Non vi è infatti alcun obbligo formativo in capo al datore di lavoro, che ha semplicemente il dovere di far svolgere al tirocinante lo *stage* secondo quanto previsto nel progetto formativo e di orientamento e nel rispetto della normativa in materia vigente.

Così concepito lo *stage* avrebbe potuto ben costituire non solo un'occasione per i giovani e per le imprese di conoscersi e di creare un primo rapporto professionale funzionale a una futura collaborazione, ma anche un ottimo strumento per favorire l'occupazione e contrastare i fenomeni della disoccupazione giovanile (soprattutto per i giovani di età compresa fra i 18 e i 25 anni).

Tuttavia, la realtà ha restituito tutt'altri risultati. Lo *stage* ha avuto infatti un'ampia diffusione<sup>525</sup> ma si è progressivamente trasformato in una modalità di sfruttamento di manodopera a basso costo (anzi, spesso quasi nullo), utilizzata soprattutto per le attività poco qualificate, costringendo il legislatore ad agire con ripetuti interventi volti a scongiurare l'abuso di tale strumento da parte dei datori di lavoro e a riportare lo *stage* alla sua genuina funzione.

Nonostante le modifiche apportate prima dal legislatore e poi dalle Linee Guida della Conferenza Stato-Regioni abbiano generato un miglioramento a livello generale, nella

---

<sup>525</sup> Non costituendo lo *stage* un rapporto di lavoro né stipulando le parti un contratto risulta particolarmente complesso nel caso dello *stage* ottenere dei dati statistici precisi sul relativo utilizzo da parte delle imprese italiane.

CAPITOLO IV - UNO STRUMENTO UNICO DI INGRESSO.  
GLI STRUMENTI CONTRATTUALI SONO DAVVERO LA SOLUZIONE?

prassi permangono le criticità di tale strumento, che non può pertanto considerarsi allo stato risolutivo rispetto al problema occupazionale dei giovani.

Alla luce dell'evoluzione normativa dei contratti formativi e degli strumenti di inserimento, è possibile in conclusione osservare un tendenziale fallimento di tali strumenti rispetto alla questione occupazionale giovanile, le cui ragioni sono state almeno in parte già evidenziate nel corso della trattazione. Si ritiene tuttavia utile riassumerle brevemente di seguito.

Per quanto attiene all'apprendistato, una prima ragione risiede, come detto, nella stratificazione normativa e nella sovrapposizione di fonti diverse. Solo negli ultimi cinque anni si è assistito infatti a ben cinque successivi interventi del legislatore sulla disciplina dell'apprendistato<sup>526</sup>. Interventi, peraltro, che nonostante i dichiarati intenti di semplificazione non hanno contribuito a definire un complesso normativo chiaro e unitario. E ciò anche per la tecnica legislativa utilizzata, ipertrofica e schizofrenica, che ha generato un "itinerario labirintico" di norme, *"itinerario labirintico che (ndr) ha sostituito la struttura piramidale del diritto, quando (ndr) al vertice della piramide c'è (rectius: dovrebbe esserci!) il legislatore e, dunque, la norma. Nel labirinto, invece, oggi, si tracciano percorsi, nell'ambito dei quali l'interpretazione diviene fonte e il precetto viene trascurato"*<sup>527</sup>.

Senza contare la normativa delle Regioni, chiamate a provvedere con una propria regolamentazione in attuazione delle Linee Guida e del D.L. n. 76/2013 (convertito in legge n. 99/2013). In particolare, come visto, i tempi occorsi alle Regioni per emettere i propri provvedimenti normativi sono stati molto diversi e si sono spesso collocati oltre le scadenze indicate dal legislatore, tanto da indurlo a nuovi interventi sulla materia. E ciò nonostante fossero state proprio le Regioni a rivendicare in sede di giudizio di legittimità costituzionale le proprie prerogative in tema di apprendistato<sup>528</sup>. Ad acuire la confusione normativa, inoltre, ha contribuito la diversità delle stesse normative

---

<sup>526</sup> D.lgs. n. 167/2011, l. n. 92/2012, D.L. n. 76/2013 convertito in l. n. 99/2013, D.L. n. 34/2014 convertito in l. n. 78/2014, d.lgs. n. 81/2015.

<sup>527</sup> ZILIO GRANDI G., SFERRAZZA M., *Legge n. 78/2014 e politiche del lavoro*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT - 220/2014, p. 17.

<sup>528</sup> Corte cost. n. 50/2005, n. 406/2006, n. 425/2006, n. 176/2010.

regionali. Il risultato è stata infatti una regolamentazione dell'apprendistato, come più volte definita dalla dottrina, “a macchia di leopardo”<sup>529</sup>.

Né è riuscita ad evitare tale confusione la scelta di destinare alle Regioni un ruolo sempre più marginale in tema di formazione.

La graduale valorizzazione della formazione aziendale – a scapito di quella teorica ed esterna – se nel breve periodo può aver rappresentato un incentivo per le imprese a ricorrere all'apprendistato, ha di fatto reso l'apprendistato uno strumento sempre più occupazionale piuttosto che formativo.

Nella stessa direzione si sono collocati gli incentivi (soprattutto economici) destinati all'apprendistato. Il fatto di attribuire agli incentivi il compito di attrarre i datori di lavoro verso l'apprendistato ha infatti in concreto contribuito a svilire la vera funzione dell'istituto, ossia quella di formare i giovani e di far conseguir loro una qualifica professionale riconosciuta nel mercato del lavoro. Lo svuotamento della funzione formativa, anche a fronte dei dichiarati intenti occupazionali, è ormai innegabile.

Anzi, alla luce dell'evoluzione normativa dell'apprendistato risulta evidente come l'utilizzo dell'elemento formativo a fini occupazionali sia avvenuto tramite la riduzione dei costi del lavoro e delle tutele del lavoratore più che mediante la valorizzazione dell'apprendimento professionalizzante.

Emblematico sul punto può dunque essere il rilievo di Loffredo, secondo cui “*i contratti formativi (...) più che costituire un'attuazione dell'art. 4 si sono dimostrati funzionali alla garanzia della libertà d'impresa contenuta nell'art. 41 della Costituzione, attraverso un uso equivoco dell'elemento formativo che, nella scrittura e nell'interpretazione delle regole, ha dimenticato il rispetto dei principi costituzionali posti dagli artt. 4 e 35*”<sup>530</sup>.

C'è pertanto da chiedersi se l'attuale contratto di apprendistato possa ancora essere considerato un contratto a causa mista e se, pertanto, la formazione sia ancora (o addirittura sia mai stata) un elemento che integra la causa del contratto oppure rivesta natura di mero obbligo accessorio<sup>531</sup>.

---

<sup>529</sup> TIRABOSCHI M., *L'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione dopo la legge n. 133 del 2008*, in Dir. rel. ind., 2008, n. 4, p.1058.

<sup>530</sup> LOFFREDO A., *Diritto alla formazione e lavoro. Realtà e retorica*, Bari, 2012, p. 111.

<sup>531</sup> In tema di causa mista e di specialità del contratto si veda in RIVA SANSEVERINO L., voce *Tirocinio*, in Nuovo Dig. It., XII, Torino, 1940, p. 198, ARDAU G., *Il contratto di tirocinio nel nuovo codice civile*, Roma, 1941, MONTARETTO MARULLO G., *La disciplina attuale del tirocinio in Italia*, in Dir. Lav., 1957,

CAPITOLO IV - UNO STRUMENTO UNICO DI INGRESSO.  
GLI STRUMENTI CONTRATTUALI SONO DAVVERO LA SOLUZIONE?

E già in occasione dell'entrata in vigore del T.U. sull'apprendistato vi era stato chi aveva constatato la perdita della specialità e della causa mista del contratto di apprendistato, sulla base di quanto espressamente dichiarato dal legislatore nella nuova definizione introdotta dalla normativa del 2011, da cui emergerebbero secondo tale dottrina tutte le contraddizioni fra specialità e durata dell'apprendistato, nonché la debolezza dell'indirizzo ermeneutico a sostegno della causa mista del contratto in parola<sup>532</sup>.

L'analisi delle disposizioni che hanno regolamentato il contratto di apprendistato mostra infatti come l'aspetto formativo, da sempre considerato quale elemento necessario, non abbia assunto un ruolo tale da farlo rientrare nella causa del contratto. Ne sono dimostrazione, tra le altre, la previsione di un obbligo formativo che da 120 ore annue<sup>533</sup> è sceso a 120 ore nel triennio<sup>534</sup>, l'estensione sul piano soggettivo dei destinatari sino a ricomprendere anche i lavoratori in mobilità, nonché il fatto che la sanzione prevista per il mancato rispetto dell'obbligazione formativa (anche qualora esclusivamente imputabile al datore di lavoro)<sup>535</sup> sia semplicemente legata alla perdita delle

---

I, p. 20 s., DE LITALA L., *Contratti speciali di lavoro*, Torino, 1958, p. 7 s., RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, Milano, 1966, p. 59 s., SUPPIEJ G., voce *Apprendista*, in Enc. Dir., 1958, p. 814 s., RIVA SANSEVERINO L. *Della impresa*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Bologna, 1969, p. 591 s., Montuschi L., *Il tirocinio*, in RESCIGNO P. (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Torino, 1986, vol. 15, I, p. 292 s., PERA G., *Diritto del lavoro*, Padova, 1980, p. 438, LOY G., *Apprendistato*, in Dig. Comm., Torino, 1987, p. 180 s., SALA CHIRI M., *Il tirocinio*, in *Commentario Schlesinger*, Milano, 1992, p. 44, DI CERBO F., *I rapporti speciali di lavoro*, Padova, 2000, p. 8, Lassandari A., *Il tirocinio*, in RESCIGNO P. (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Torino, 2004, vol. 15, I, p. 421 s., BALLETTI E., *Subordinazione e contratti di lavoro a contenuto c.d. "formativo" alla luce del d.lgs. 276/2003*, in Dir. Merc. Lav., 2005, n.205, p. 420, Loy G., *I nuovi apprendistati*, in MAGNANI M., VARESI P.A. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005, p. 475, Loy G., *Riflessioni su specialità, tipo e sottotipo nel lavoro subordinato*, in PEDRAZZOLI M. (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni. Comparazioni e prospettive*, Bologna, 1989, p.51 s., Garofalo D., *L'apprendistato*, in VALLEBONA A. (a cura di), *I contratti di lavoro*, Torino, 2009, p. 1508 s. MARCIANÒ A., *La causa nei contratti di lavoro*, Torino, 2012, p. 86 s..

Quanto alla giurisprudenza di legittimità si veda, *ex plurimis*, Cass. 3 maggio 1984, n. 2694.

<sup>532</sup> CARINCI F., *E tu lavorerai come apprendista (l'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi unico")*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona.IT" - 145/2012, p. 57s..

<sup>533</sup> Ex art. 16, l. 196/1997.

<sup>534</sup> Ai sensi dell'art. 4, d.lgs. n. 167/2011 e delle Linee Guida della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 20 febbraio 2014, in attuazione dell'art. 2 del DL 76/2013 (convertito in legge 99/2013).

<sup>535</sup> Prima della Riforma Biagi (d.lgs. n. 276/2003) nel caso in cui il datore non avesse consentito all'apprendista di svolgere almeno l'80% delle attività previste per la formazione esterna, veniva disposta una sanzione consistente nella perdita dei benefici contributivi; con il d.lgs. n. 276/2003 il legislatore aveva mantenuto la stessa impostazione, prevedendo il pagamento della differenza tra la contribuzione versata e quella dovuta con riferimento all'inquadramento contrattuale superiore che sarebbe stato raggiunto dal lavoratore al termine del periodo di apprendistato, maggiorata del cento per cento (art. 53, d.lgs. n. 276/2003), sanzione poi confermata anche dal T.U. sull'apprendistato (d.lgs. n. 167/2011).

CAPITOLO IV - UNO STRUMENTO UNICO DI INGRESSO.  
GLI STRUMENTI CONTRATTUALI SONO DAVVERO LA SOLUZIONE?

agevolazioni contributive e non sia stata prevista una diversa sanzione più stringente e deterrente.

Il risultato è uno strumento contrattuale ormai svilito nella sua originale funzione, che ha assunto un obiettivo occupazionale e che anche rispetto a tale finalità non riesce a decollare.

I dati degli ultimi Rapporti ISFOL di monitoraggio all'apprendistato mostrano infatti chiaramente il fallimento di tale contratto anche sotto il profilo occupazionale, come strumento di *placement*, nonostante i numerosi e continui tentativi compiuti in tal senso a livello normativo<sup>536</sup>.

Se si eccettuano i saltuari sussulti nel ricorso all'apprendistato – registrati in corrispondenza dell'introduzione degli interventi normativi – il trend negativo dei contratti di apprendistato, iniziato a partire dal 2009, è infatti proseguito negli anni successivi (benché in modo meno accentuato). Sul punto, è significativo il fatto che, analizzando i dati, emerge come sia proprio il settore artigiano (ossia quello tradizionalmente legato all'apprendistato) a subire il maggiore calo rispetto agli altri settori<sup>537</sup>.

E ciò, nonostante l'“accanimento terapeutico” del legislatore, che pare non voglia ammettere che l'apprendistato, per come strutturato e per le caratteristiche del mercato dell'attuale lavoro, non può costituire quel canale di ingresso privilegiato né quello strumento di *placement* che si vorrebbe.

Allargando la prospettiva di analisi, in una visione che vada oltre la disamina degli aspetti puramente giuridici della questione, vi sono infatti altre ragioni che possono giustificare il mancato rilancio dell'apprendistato come strumento idoneo a contrastare la disoccupazione giovanile.

In considerazione delle dinamiche del mercato del lavoro di oggi e della recessione intervenuta in Italia a partire dal 2008, il contratto di apprendistato rimane poco appetibile, avendo natura di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. La

---

<sup>536</sup> Il XV Rapporto sull'apprendistato in Italia ISFOL ha affermato che “*Il numero medio di rapporti di lavoro, con almeno una giornata retribuita nell'anno, dichiarati all'INPS nel 2013 è stato di 451.954, in flessione del 3,9% rispetto all'anno precedente, con una perdita di circa 18.000 rapporti di lavoro nell'ultimo anno e di oltre 40.500 rispetto al 2011*”.

<sup>537</sup> Il XV Rapporto sull'apprendistato in Italia ISFOL ha infatti evidenziato che “*Questa peggiore performance è particolarmente evidente nel 2013, anno in cui il numero medio di rapporti di lavoro dipendente in apprendistato presenta una variazione negativa pari a -12,7% nelle aziende di tipo artigianale, mentre per le aziende di altro tipo il numero medio di rapporti di lavoro in apprendistato resta invariato*”.



CAPITOLO IV - UNO STRUMENTO UNICO DI INGRESSO.  
GLI STRUMENTI CONTRATTUALI SONO DAVVERO LA SOLUZIONE?

maggior parte delle imprese non è in grado, infatti, in un periodo come quello attuale, di optare per contratti che implicino una previsione a livello economico e organizzativo a medio-lungo termine. Se è pur vero che l'apprendistato, in quanto contratto a tempo indeterminato, risulta ora soggetto allo stesso regime del contratto a tutele crescenti (che consente di interrompere in qualsiasi momento il rapporto di lavoro con implicazioni e costi per l'impresa nettamente inferiori rispetto al passato), rimane il fatto che tale fattispecie contrattuale richiede comunque un periodo di formazione di una certa durata e, di conseguenza, un investimento economico e gestionale impegnativo per imprese di piccola-media dimensione come è l'impresa media italiana.

E da questo punto di vista è da rilevare come la diffusione dell'apprendistato risenta inevitabilmente della concorrenza di altri contratti, come il contratto a termine e lo stesso contratto a tutele crescenti, che nella maggior parte dei casi risultano più rispondenti alle esigenze legate al personale che possono sorgere in un periodo di crisi economica.

Come visto, infatti, lo stesso legislatore del Jobs Act ha spinto di fatto le imprese a ricorrere al contratto a termine e al contratto a tutele crescenti.

Quanto al primo, l'introduzione dell'acausalità nella disciplina del contratto a tempo determinato ha liberalizzato l'utilizzo di tale forma contrattuale, aumentando il numero di tali contratti.

Con riferimento invece al nuovo contratto a tutele crescenti, l'attribuzione al datore di lavoro di incentivi economici – insieme all'assenza di obblighi relativi alle formalità formative – rende tale fattispecie negoziale un concorrente per l'apprendistato in quanto di più facile gestione (soprattutto se si considerano le dimensioni dell'impresa italiana media). Concorrenza che potrebbe essere evitata se la formazione non fosse vissuta dalle imprese come una mera e infruttifera fonte di incombenze burocratiche o comunque come una possibile perdita di risorse e di tempo in vista di un obiettivo necessariamente incerto. Nell'attuale contesto di crisi economica, come detto, è raro infatti che le imprese abbiano un reale interesse a formare l'apprendista in previsione di un inserimento stabile di tale lavoratore nell'organico.

Inoltre, occorre sottolineare che i tentativi di rilancio dell'apprendistato si sono mossi in un contesto in cui il sistema di alternanza scuola-lavoro presenta ancora molte difficoltà e lacune. Si vorrebbe in sostanza emulare il sistema duale tedesco senza che ve ne siano

i presupposti<sup>538</sup>. L'apprendistato tedesco viene infatti introdotto lungo il percorso educativo e formativo (e non alla fine, come avviene nel sistema italiano) e prevede una formazione formale di tipo professionale part-time a un'età inferiore rispetto ai programmi di formazione proposti con l'apprendistato italiano. Senza considerare che i dati rivelano che solo il 40% degli apprendisti italiani riceve effettivamente la formazione convenuta.

Ciò vale, a maggior ragione, per l'apprendistato di primo e terzo tipo, rispetto ai quali la difficoltà di creare un sistema integrato efficiente nella transizione scuola-lavoro si mostra in misura ancora maggiore. Anche per tali tipologie, infatti, il legislatore ha fatto ricorso agli incentivi economici e alla ricentralizzazione delle competenze in materia di formazione, per evitare la confusione normativa e i possibili conflitti fra disciplina statale e regionale o la totale inerzia delle Regioni. Come si avrà modo di evidenziare oltre, anche alla luce degli ultimi interventi normativi sul primo e terzo tipo di apprendistato nonché sul sistema di istruzione, la scarsa familiarità e lo scetticismo delle imprese nei confronti dei contratti formativi difficilmente possono indurre il mercato del lavoro ad accogliere e a implementare un sistema di alternanza duale come quello tedesco.

Vi è poi un ulteriore aspetto da sottolineare. In un mercato del lavoro in cui la flessibilità è diventata la parola chiave, in cui è richiesto ai lavoratori (soprattutto a quelli nella fascia di età 18-35 anni) di essere sempre pronti a cambiare luogo di lavoro, di acquisire nuove competenze e di adattare quelle già acquisite a fronte della continua evoluzione dei servizi e dei mezzi utilizzati nei processi produttivi, c'è da chiedersi se i contratti formativi (e in particolare l'apprendistato), per come attualmente strutturati, siano idonei a rispondere alle esigenze di regolare effettivamente, agevolandolo, l'ingresso nel mondo del lavoro. Se, in altre parole, i contratti formativi possano ancora avere una loro funzione nell'odierno tessuto produttivo o se, viceversa, rappresentino ormai (per come disciplinati) strumenti obsoleti, non più in grado di rispondere alle esigenze attuali del mercato del lavoro.

---

<sup>538</sup> Dal punto di vista del sistema e dei servizi offerti (un sistema duale contro un sistema sequenziale), ma soprattutto delle risorse investite. Come evidenziato da Carollo, la Germania investe circa la metà della spesa in politiche attive, formazione compresa mentre, l'Italia devolve l'80% della spesa a politiche passive e di sostegno. CAROLLO L., *Sistema duale e apprendistato: modello tedesco e italiano a confronto all'epoca del Jobs Act*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2015, n. 5, p. 288.

CAPITOLO IV - UNO STRUMENTO UNICO DI INGRESSO.  
GLI STRUMENTI CONTRATTUALI SONO DAVVERO LA SOLUZIONE?

La risposta a tale quesito richiede preliminarmente di richiamare ancora una volta i precetti costituzionali dell'art. 4 e dell'art. 35. L'impegno della Repubblica e rendere effettivo il diritto al lavoro e a garantire l'elevazione professionale dei cittadini deve infatti esplicitarsi non solo per i cc.dd. *insiders*, ossia coloro che sono da tempo integrati nel mercato del lavoro e che possiedono un'occupazione stabile, ma anche per chi un'occupazione (preferibilmente stabile, che consenta un'"*esistenza libera e dignitosa*") la sta cercando. In tale ottica la formazione può divenire una buona leva per favorire l'occupazione e contrastare i fenomeni che connotano la questione occupazionale giovanile. E del resto questa impostazione è stata promossa a più riprese nelle politiche dell'Unione europea<sup>539</sup> e ha trovato un riscontro fattuale nel mercato del lavoro di altri paesi membri. Studi statistici hanno infatti mostrato che i paesi in cui la formazione ha assunto un ruolo centrale nelle politiche attive e in cui è stato predisposto un sistema efficiente di istruzione e formazione (non solo sul piano normativo ma anche su quello esecutivo e fattuale) hanno risposto meglio alla recessione. In particolare, in tali paesi le fluttuazioni del mercato dell'economia hanno inciso in modo nettamente minore sull'andamento occupazionale.

Più in generale si può rilevare che nell'economia della conoscenza e nella società dell'informazione<sup>540</sup>, come è stata definita quella attuale, la formazione professionale riveste un ruolo determinante, essendo in grado di rendere il tessuto sociale adattabile ai cambiamenti che intervengono nell'economia e nella società.

Non solo, la formazione, sia quella precedente l'assunzione che quella continua, rappresenta una forma di tutela del lavoratore. Acquisendo nuove competenze e perfezionando quelle possedute, il lavoratore ha infatti uno strumento in più per contrastare il rischio di inattività e di disoccupazione di lunga durata, soprattutto nella fase di ingresso nel mercato del lavoro (che spesso vede il susseguirsi di contratti di breve durata), laddove anche il contratto a tempo indeterminato non assicura più stabilità e sicurezza, in ragione del nuovo sistema di tutele previsto in caso di recesso illegittimo. Come osservato da autorevole dottrina, infatti, "*nel processo di riadattamento delle politiche di tutela del lavoro e dell'occupazione al contesto storico*

---

<sup>539</sup> Consiglio Europeo di Stoccolma del marzo 2001 e di Barcellona del marzo 2002.

<sup>540</sup> WEISS M., *Tecnologia, ambiente e demografia: il diritto del lavoro alla prova della nuova grande trasformazione. Digitalizzazione: sfide e prospettive per il diritto del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2016, n. 3, p. 651 s..

*e sociale nel quale ci muoviamo, la formazione professionale e, più in generale la promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, non costituiscono ovviamente una soluzione per i problemi occupazionali, ma assumono una valenza strategica come tecnica fondamentale di tutela del lavoro, in una prospettiva di ricentrimento delle stesse dal rapporto di lavoro all'individuo che si muove nel mercato del lavoro*<sup>541</sup>.

L'attribuire tale importanza alla formazione come strumento di contrasto alla crisi occupazionale (in particolare giovanile), non comporta tuttavia che sia necessario ricorrere a un contratto *ad hoc* al fine di garantire un sostegno formativo in fase di primo ingresso e, in generale, nella prima fase della carriera professionale del giovane lavoratore, che si trova di frequente a passare da un datore di lavoro a un altro.

Anzi, anche alla luce dei risultati resi dalla prassi dei contratti formativi e di inserimento sino ad oggi disciplinati dal legislatore, occorre forse ripensare agli strumenti e alle politiche (in particolare attive) con cui l'ordinamento può reagire alla disoccupazione giovanile, affidando alla formazione un ruolo di primissimo ordine (per le ragioni appena esposte) nell'ottica di favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

#### **4.2. La transizione scuola-lavoro come strumento di politica attiva risolutivo.**

Se è vero che la crisi occupazionale dei giovani, acuitasi negli ultimi anni, è legata a doppio filo con la crisi economica e con il calo di produttività delle imprese italiane, è vero anche che le politiche poste in essere in materia di diritto del lavoro dai governi che si sono susseguite hanno contribuito *“a quella segmentazione e segregazione occupazionale, soprattutto dei giovani, rilevata dai dati statistici con conseguenti scarsi investimenti sul capitale umano e impoverimento della professionalità”*<sup>542</sup>.

Infatti, nonostante il problema di fondo rimanga la difficoltà a creare nuovi posti di lavoro, alcuni studi hanno dimostrato che il ricorso a politiche attive di qualità, accompagnate da un incremento degli investimenti della spesa pubblica in questo settore, potrebbe far crescere il numero dei posti di lavoro e incidere sensibilmente sul

---

<sup>541</sup> CIUCCIOVINO S., *Apprendimento e tutela del lavoro*, Torino, 2013, p. 9.

<sup>542</sup> CARINCI M.T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity “all’italiana” a confronto*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2012, n. 136, p. 531.

tasso di disoccupazione (riducendolo addirittura dell'1,8% entro il 2020)<sup>543</sup>. Tale rilievo pare peraltro essere avvalorato dall'esperienza di alcuni paesi come la Germania e il Giappone. In tali paesi, infatti, il massiccio intervento statale operato sia a livello di politiche attive sia a livello di risorse impiegate nell'ambito dell'istruzione-formazione, ha contribuito ad arginare il dissesto occupazionale in occasione della crisi economica intervenuta a partire dal 2008. E in ogni caso, risulta comunque innegabile l'importanza di perseguire politiche attive che incentivino concretamente l'istruzione e la formazione come strumento di contrasto al dualismo e alla precarietà del lavoro.

Sul punto, è stato posto in luce il ruolo fondamentale giocato dal sistema di transizione scuola-lavoro.

Come visto nel capitolo introduttivo, l'attività di alternanza scuola-lavoro è stata introdotta nel sistema educativo dal d.lgs. n. 50/2003, che ha previsto la possibilità per i giovani di 15 anni di età di realizzare i corsi del secondo ciclo tramite l'alternanza di periodi di studio e di lavoro sotto la responsabilità degli istituti scolastici e sulla base di convenzioni stipulate con i soggetti ospitanti (imprese o enti pubblici). La possibilità di ricorrere a tale modalità didattica, svolgendo nei periodi devoluti al contesto lavorativo un tirocinio (non costituente un rapporto di lavoro), è stata poi ripresa ed estesa a tutti gli istituti di scuola secondaria superiore dai d.P.R. nn. 87, 88 e 89 del 2010 (rispettivamente a istituti professionali, tecnici e licei)<sup>544</sup>.

Infine, con il d.lgs. n. 107/2015 (la c.d. riforma "La Buona Scuola"), il legislatore è nuovamente intervenuto sul sistema istruzione-formazione nel tentativo di rendere davvero operativa l'alternanza scuola-lavoro, prevedendo percorsi obbligatori di alternanza nel secondo biennio e nell'ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado per almeno 400 ore negli istituti professionali e tecnici e per almeno 200 ore per i licei.

L'adozione di tale ultimo provvedimento è stata dettata dall'osservazione delle criticità emerse nella pratica.

In particolare, la transizione scuola-lavoro risultava ancora difficoltosa e scarsamente implementata per una serie di ragioni fra cui (i) il *mismatch* fra domanda delle imprese e

---

<sup>543</sup> ILO, *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth: a G20 training strategy*, Ginevra, 2001, ILO, *Global employment trends 2014, risk of jobless recovery?*, in [www.ilo.org](http://www.ilo.org). Per una ricostruzione sul tema in dottrina, si veda BIANCO A., *Apprendistato, formazione e politiche attive del lavoro*, in Lav e dir., 2014, n. 4, p. 651.

<sup>544</sup> E poi nuovamente dal D.L. n. 104/2013 convertito in legge n. 128/2013.

CAPITOLO IV - UNO STRUMENTO UNICO DI INGRESSO.  
GLI STRUMENTI CONTRATTUALI SONO DAVVERO LA SOLUZIONE?

scelte formative dei giovani, (ii) la carenza di competenze rispondenti alle esigenze del sistema produttivo e (iii) l'inadeguatezza dei canali per la ricerca del lavoro.

Con riguardo ai primi due aspetti, il dialogo tra gli operatori della scuola e quelli del lavoro non poteva dirsi ancora efficiente, tanto da creare un disallineamento tra il sistema educativo e le richieste sul piano professionale delle imprese. Sul punto, risultava necessario integrare il mondo della scuola con quello delle imprese, favorendo la definizione delle esigenze formative a seconda delle caratteristiche del territorio e del mercato del lavoro. L'introduzione dello svolgimento di un tirocinio obbligatorio durante la scuola secondaria superiore previsto dall'ultimo intervento normativo pare in effetti ispirato ad agevolare tale integrazione. Il tirocinio, in questo caso di tipo curriculare, potrebbe infatti rappresentare uno strumento utile ed efficace sia per fornire al giovane un primo bagaglio di competenze pratiche (sempre molto richieste dalle imprese in fase di selezione e assunzione del personale), sia per favorire l'orientamento dello stesso quanto alle future scelte di studio e/o di lavoro.

In proposito, può essere utile ricordare che i tirocini curricolari sono stati esclusi dalla nuova disciplina definita dalle Linee Guida della Conferenza Stato-Regioni in attuazione della Riforma Fornero. Ne deriva che la regolamentazione di tale tipologia di tirocini pare essere ancora devoluta all'art. 18, l. n. 196/1997 e al relativo decreto attuativo (d.m. n. 142/1998). Sarebbe pertanto auspicabile una ridefinizione della disciplina dei tirocini curricolari sulla base delle normative intervenute, delle esigenze degli operatori emerse nella prassi e delle caratteristiche dell'attuale mercato del lavoro. A tal proposito, a parere di chi scrive (e considerati anche i risultati emersi nella pratica), il tirocinio curriculare potrebbe essere considerato l'unica fattispecie di *stage* idonea a costituire uno strumento di contrasto alla disoccupazione, per la quale sarebbe opportuno e proficuo un "*restyling*", con l'introduzione di una disciplina che fonda le tutele dello studente e le richieste delle imprese. Viceversa, rispetto ai problemi occupazionali dei giovani, le altre fattispecie di *stage* non sembrano costituire strumenti risolutivi. Se si eccettuano i tirocini extracurricolari, le altre tipologie hanno di norma uno scarso utilizzo, probabilmente dovuto al fatto che non risulta semplice, neanche agli esperti della materia, individuarne la funzione ma soprattutto la disciplina applicabile.

Quanto ai tirocini extracurriculari, ne è nota la strumentalizzazione effettuata dalle imprese ad altri fini, attuata solo nell'ultimo periodo dall'introduzione di una disciplina più stringente, volta a contrastare l'utilizzo largamente abusivo dello *stage*.

In ogni caso, la moltiplicazione delle tipologie di tirocinio pare non essere necessaria e, anzi, controproducente.

Se il tirocinio curriculare divenisse obbligatorio non solo nell'ambito della scuola secondaria di livello superiore ma anche nell'ambito della prosecuzione degli studi e dei percorsi formativi (non solo universitari), le altre tipologie di *stage* diverrebbero non più necessarie. Il giovane, infatti, una volta concluso il proprio percorso di studi, potrebbe vantare alcune competenze pratiche di base e avrebbe una maggior consapevolezza delle proprie scelte, avendo già avuto un primo contatto con il mondo del lavoro. Inoltre, l'obbligo di effettuare il tirocinio sin dagli ultimi anni della scuola secondaria superiore, laddove disciplinato e gestito dai soggetti coinvolti in modo ragionevole e utile<sup>545</sup>, avrebbe l'ulteriore vantaggio per il giovane di poter creare una prima rete di contatti professionali sul territorio e di avere maggiore contezza delle esigenze e del funzionamento del mercato del lavoro (e minor condizionamento rispetto ad altri fattori, come l'orientamento familiare, che spesso risente di concezioni tradizionali ormai superate). Ne deriva che, terminata la fase deputata all'istruzione e ottenuto così il relativo titolo di studio, il giovane lavoratore entrerebbe nel mondo del lavoro con un vero contratto di lavoro<sup>546</sup>. L'effettuare il tirocinio durante il percorso di studi potrebbe poi meglio giustificare l'assenza delle tutele proprie del rapporto di lavoro e di una retribuzione.

Una costante e sistematica collaborazione fra i soggetti della scuola e quelli del lavoro implica tuttavia la promozione di servizi di orientamento efficaci, che possano incanalare gli studenti verso scelte dettate non solo dai propri interessi e dal proprio talento, ma anche dai fabbisogni della domanda. Sul punto, già il D.L. n. 104/2013 convertito in legge n. 128/2013 aveva sottolineato l'importanza dello sviluppo dell'orientamento per gli studenti frequentanti l'ultimo anno delle scuole secondarie

---

<sup>545</sup> Quindi anche con la previsione di una durata non troppo breve, per consentire alle parti di assolvere alla funzione di formazione e di orientamento del tirocinio e per non rendere l'esperienza del tirocinio curriculare un mero assolvimento di un obbligo di legge.

<sup>546</sup> Che sia a tempo determinato o indeterminato, con i relativi diritti, obblighi e tutele delle parti.

superiori, al fine di consentire loro una maggiore conoscenza delle opportunità professionali, facilitando così delle scelte consapevoli.

A ciò si connette il tema dei servizi per l'impiego, che risultano ancora poco utilizzati dai giovani e in generale dai disoccupati per la ricerca di un nuovo lavoro. A differenza che in altri paesi europei, in Italia i canali per la ricerca di un impiego rimangono infatti per lo più quelli informali delle conoscenze personali e del contatto diretto con le imprese<sup>547</sup>. In proposito, la riforma dei servizi per l'impiego, operata con il d.lgs. n. 150/2015 nell'ambito del Jobs Act, ha previsto la creazione di una Agenzia nazionale per le politiche attive (c.d. ANPAL), la ridefinizione dei compiti affidati ai vari soggetti coinvolti nelle stesse politiche attive (ossia la stessa ANPAL, il Ministero del lavoro, le Regioni e le Province autonome), un percorso di accompagnamento del disoccupato per favorire il reinserimento lavorativo e un assegno di ricollocazione per il contrasto della disoccupazione di lunga durata. In buona sostanza, la riforma ha dettato una ricentralizzazione (almeno parziale) del sistema dei servizi per l'impiego e una serie di misure volte ad allineare tale sistema a quelle delle altre esperienze europee. Come sottolineato dalla dottrina, tuttavia, *“la regolazione legislativa non garantisce di per sé l'efficacia del sistema dei servizi per l'impiego costruito sulla base di tale normativa: in questa materia, infatti, le prassi e le risorse umane e materiali sono spesso determinanti nel plasmare gli istituti”*<sup>548</sup>. Sarà pertanto interessante verificare l'impatto di tale nuovo sistema sui fenomeni relativi alla crisi occupazionale giovanile.

In ogni caso, sembra che nell'ultimo anno e mezzo l'attuazione dell'alternanza scuola-lavoro stia progressivamente migliorando. I dati raccolti nel 2016 dal Rapporto Excelsior di Unioncamere *“Formazione continua, tirocini formativi e alternanza scuola lavoro”*, nonostante attestino un numero imprese ospitanti nell'ambito di percorsi di alternanza scuola-lavoro ancora abbastanza basso (8,8%<sup>549</sup>), mostrano altresì un

---

<sup>547</sup> Dai dati elaborati dall'ISTAT nel 2013 emerge che il 23% dei laureati e il 43% dei diplomati trova lavoro attraverso amici e parenti, mentre solo l'1,4% tramite i centri per l'impiego. Anche i portali web pubblici risultano scarsamente utilizzati, a confronto con le esperienze europee. Si pensi ad esempio al numero di utenti di *Cliclavoro* (circa 71.000) e di *Jobbörse* (3.000.000) o di *Universal Jobmatch* (2.000.000), ossia i corrispettivi siti in Germania e in Inghilterra. Fonte: [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>548</sup> SARTORI A., *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in Riv. it. dir. lav., 2016, n.1, p. 21.

<sup>549</sup> Concentrate per lo più nel settore dei servizi. Il menzionato Rapporto Excelsior *“Formazione continua, tirocini formativi e alternanza scuola lavoro”* del 2016 attesta infatti che *“il 69% degli studenti in alternanza scuola lavoro è stato accolto nelle imprese dei servizi e il restante 31% in quelle industriali: nell'ambito di queste ultime, il 21,2% si è concentrato nei comparti tradizionali, l'1% nelle public utilities e l'8,9% nelle costruzioni; nel terziario, il 25,7% degli studenti è stato ospitato nelle imprese del*



riscontro positivo da parte delle stesse imprese, che hanno dichiarato di voler ampliare il numero dei posti in azienda da mettere a disposizione delle scuole nei prossimi anni.

In conclusione, il recente contributo del legislatore apportato nell'ambito della transizione scuola-lavoro e dei servizi per l'impiego può essere considerato un primo apprezzabile tentativo di concretizzare e diffondere i percorsi di alternanza scuola-lavoro e di migliorare l'efficacia dei servizi per l'impiego, con l'obiettivo non solo di allineare il sistema italiano alle prassi europee (da un punto di vista normativo) ma anche di cercare di colmare il *gap* fra la fine del percorso di studi e l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, che pare risultare tanto complesso e difficoltoso per i giovani.

Restano però quelle difficoltà che vanno oltre la valutazione di una legge. Il sistema di istruzione e formazione risulta infatti da tempo "*afflitto da un conclamato nanismo finanziario e da una penuria di risorse (umane, strumentali ed economiche), che ne compromette la mission*"<sup>550</sup>. In particolare, preme sottolineare che oltre alla necessità di risorse di una certa portata, un'attuazione proficua delle nuove normative richiede, più in generale, un progressivo cambio di mentalità e di approccio al sistema dell'istruzione (tipicamente molto più teorico che pratico) da parte dei soggetti coinvolti (docenti e studenti) e modifiche strutturali dei corsi delle scuole di livello secondario e terziario. Dall'altro, occorre anche uno sforzo per far sì che il nuovo sistema dei servizi per l'impiego divenga realmente operativo, rendendolo il primo canale di ricerca di un nuovo impiego e non l'ultimo (come hanno sottolineato i dati statistici degli anni recenti).

La buona riuscita della transizione scuola-lavoro potrebbe forse costituire uno strumento utile<sup>551</sup>, se non per riassorbire la disoccupazione in atto, almeno per contrastare l'aumento di inoccupati e inattivi che, come detto, rappresentano uno dei problemi di maggior rilievo della crisi occupazionale dei giovani in Italia.

---

*turismo, il 13,7% nel commercio, il 16,8% nei servizi alle persone e il restante 12,8% nei servizi alle imprese*" e che "*nel complesso, gli studenti ospitati dalle imprese italiane nel 2015 sono stati poco più di 165.800*". Fonte: *excelsior.unioncamere.net*.

<sup>550</sup> GAROFALO D., *Riforma del mercato del lavoro e apprendistato*, in *Lav. Giur.*, 2015, n. 12, p. 1160.

<sup>551</sup> La teoria del capitale umano ha infatti dimostrato come l'istruzione associata alla formazione professionale sia lo strumento più efficace per combattere il rischio di disoccupazione.

### **4.3. Uno strumento unico di ingresso. Gli strumenti contrattuali sono davvero la soluzione?**

Non resta ora che verificare secondo quali modalità potrebbero essere declinati inserimento e formazione ai fini del contrasto alla disoccupazione giovanile.

L'analisi condotta sugli strumenti apprestati dal legislatore ha rivelato come tali strumenti, nonostante siano stati introdotti con intenzioni anche apprezzabili, abbiano poi sviluppato una serie di criticità tali da non consentire il raggiungimento degli obiettivi prefissati e quindi da rendere pienamente effettive le norme costituzionali.

Si è visto come le misure predisposte per contrastare il fenomeno legato alla crisi occupazionale giovanile siano state rappresentate per lo più da fattispecie contrattuali<sup>552</sup>. In particolare, le tipologie introdotte e disciplinate sono state connotate dalla flessibilità, in linea con le politiche occupazionali europee, che hanno tuttavia legittimato la creazione di contratti in cui la professionalità ha ceduto il passo alle esigenze proprie delle imprese in una congiuntura caratterizzata da bassa crescita economica.

I contratti formativi e di inserimento sono infatti andati ad aggiungersi alla molteplicità di fattispecie flessibili progressivamente introdotte fra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila quali forme alternative al contratto di lavoro standard, senza menzionare le diverse tipologie di *stage*, gradualmente previste dal legislatore, di cui gli stessi operatori del diritto faticano a trovare una nozione e una funzione e a identificarne la disciplina applicabile.

La scelta di moltiplicare le fattispecie, perseguendo i due diversi obiettivi della formazione e dell'inserimento, ha concesso di fatto ai datori di lavoro la possibilità di ricorrere di volta in volta agli strumenti analizzati, non tanto in virtù della funzione dell'una o dell'altra tipologia contrattuale, quanto piuttosto per usufruire degli incentivi normativi ed economici e di un costo del lavoro inferiore. Ne danno evidenza i dati statistici, che, come ricordato, hanno registrato fasi di crescita dell'uso delle diverse fattispecie contrattuali (come ad esempio del contratto di apprendistato) proprio in prossimità dell'introduzione di modifiche legislative comportanti una disciplina favorevole per i datori di lavoro sul piano normativo o economico.

---

<sup>552</sup> Se si eccettua lo *stage* che, come detto, non costituisce un rapporto di lavoro né una fattispecie contrattuale, si è trattato sempre di contratti, formativi o volti all'inserimento (contratto di formazione e lavoro, contratto di apprendistato e contratto di inserimento).

Si è assistito spesso nella pratica a un susseguirsi di *stage* tra le stesse parti (almeno fintanto che ciò era consentito dalla legge), piuttosto che di *stage* seguiti da contratti di apprendistato di durata anche medio-lunga e non di rado stipulati per lo svolgimento di mansioni semplici e non qualificanti,<sup>553</sup> con il risultato di rapporti di lavoro durati anche anni, privi della dovuta retribuzione ma anche della formazione.

Proprio tali prassi hanno ingenerato quei fenomeni ormai strutturali analizzati nel primo capitolo, quali la disoccupazione di lunga durata, l'inattività e il dualismo del mercato del lavoro.

Ciò nonostante, non sono neppure mancati esempi positivi e virtuosi, in cui l'apprendistato o lo *stage* hanno realmente svolto la funzione loro propria e hanno dato origine a contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato: si è comunque trattato di un numero di casi troppo esiguo, almeno rispetto alle aspettative del legislatore e soprattutto rispetto ai tassi di disoccupazione e inattività (in particolare giovanile) degli ultimi anni.

Pare pertanto che la moltiplicazione degli strumenti volti all'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro abbia in realtà aumentato le disuguaglianze fra i lavoratori – ampliando il divario fra *insiders* e *outsiders* – e non abbia quindi migliorato la situazione occupazionale dei giovani e il loro inserimento nel tessuto produttivo. E di ciò sembra essersi reso conto anche il legislatore che, almeno quanto alle tipologie contrattuali, ha progressivamente ridotto le fattispecie, individuando il contratto di apprendistato (integrato della funzione occupazionale) quale canale unico e privilegiato di ingresso nel mercato del lavoro e confermando (implicitamente) come tali strumenti siano stati indirizzati a favorire l'inserimento più che la formazione dei giovani lavoratori.

In effetti, la propensione a puntare su un unico contratto invece di diversificare le fattispecie era già emersa a partire dal 2008, quando erano state presentate le proposte di legge in tema di contratto unico di ingresso nel mercato del lavoro. Tuttavia, come visto, tali proposte di legge erano poi naufragate e si era dunque aperta la strada dell'apprendistato quale canale privilegiato di ingresso nel tessuto produttivo da parte dei giovani. In particolare, la decisione di optare per l'apprendistato trovava fondamento

---

<sup>553</sup> Che non richiedono o non prevedono particolari capacità proprio perché devono essere svolte da soggetti che si affacciano al mercato del lavoro e non hanno pertanto ancora acquisito un profilo professionale specifico e un bagaglio di competenze sufficientemente ampio.

nei brillanti risultati in materia di occupazione giovanile raggiunti da Germania e Austria, migliori rispetto agli altri paesi dell'Unione europea<sup>554</sup>.

La scelta di ridurre le modalità di primo ingresso a un unico contratto sembra condivisibile; non ugualmente condivisibile pare essere quella di aver individuato quale unico contratto proprio l'apprendistato. Sono state infatti già messe in luce le ragioni per cui l'apprendistato, per come strutturato e per le caratteristiche del mercato del lavoro odierno (e nonostante l'"accanimento terapeutico" del legislatore negli ultimi anni), si sia rivelato non idoneo a rappresentare un canale di ingresso privilegiato nel mercato del lavoro né uno strumento di *placement* davvero risolutivo.

Escluso dunque l'apprendistato come fattispecie idonea a rendere effettivo il diritto al lavoro e ad agevolare l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, incidendo sul tasso di disoccupazione giovanile, occorre pertanto domandarsi quale altro strumento possa risultare funzionale a tale scopo.

A tal proposito, l'analisi sinora condotta porta ad escludere anche l'ipotesi di un contratto strutturato *ad hoc* per la formazione o per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Come visto, i precedenti contratti con funzione formativa e/o di inserimento, per le ragioni già esposte, si sono rivelati nella pratica fallimentari. Non resta quindi che vagliare l'ipotesi di utilizzare il nuovo contratto a tutele crescenti, ossia quella che dal 2015 è diventata la forma ordinaria del lavoro subordinato.

Tale contratto risponderebbe infatti a una serie di esigenze: da un lato, alle esigenze di flessibilità richieste dalle politiche europee, avendo il legislatore ampiamente allentato le tutele del lavoratore in caso di recesso, dall'altro, a quelle di stabilità, trattandosi comunque di un contratto a tempo indeterminato. Stabilità che il legislatore aveva peraltro dimostrato di considerare come uno dei principali obiettivi da perseguire già in occasione del rilancio dell'apprendistato nel 2011 e poi nei successivi interventi sulla materia.

Attualmente il contratto a tutele crescenti presenta la possibilità per le imprese di fruire di incentivi economici (di tipo contributivo) e non prevede lo svolgimento obbligatorio di alcun tipo di formazione.

Quanto al primo aspetto, come evidenziato nel precedente capitolo, gli incentivi destinati al contratto a tutele crescenti hanno indotto le imprese a ricorrere a tale

---

<sup>554</sup> TIRABOSCHI M., *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona.INT - 91/2012, p. 5 s..

fattispecie contrattuale, che ha pertanto avuto una buona diffusione e inciso nell'immediato sul tasso di disoccupazione nell'ordine del 2/3%. Tuttavia, già a partire dal 2016, i dati hanno altresì registrato un calo di tale contratto, una volta terminata per le imprese la possibilità di fruire di tali incentivi, calo che per tale ragione si prevede assumerà dimensioni maggiori dal 2018, alla scadenza del periodo massimo concesso per usufruire dell'esonero contributivo<sup>555</sup>.

Ciò induce a presumere che, se la possibilità di fruire di sgravi contributivi non verrà rinnovata dal legislatore, il ricorso al contratto a tutele crescenti potrebbe subire una forte battuta d'arresto, inducendo i datori di lavoro ad assumere a termine o a utilizzare altre fattispecie contrattuali flessibili.

Sotto il secondo profilo, la disciplina del contratto a tutele crescenti non presenta alcun espresso e specifico obbligo in materia di formazione.

Si è visto come la formazione sia una componente fondamentale delle politiche attive e possa giocare un ruolo essenziale nel contrasto alla disoccupazione, soprattutto quella di lungo periodo e al rischio di inattività.

In considerazione dell'importanza attribuibile all'aspetto formativo, una possibile strada da percorrere potrebbe quindi essere quella di prevedere espressamente nell'ambito del contratto a tutele crescenti un obbligo formativo. Tale soluzione eviterebbe, infatti, la moltiplicazione delle tipologie negoziali, non comportando la creazione di una nuova fattispecie contrattuale e, più in generale, di uno strumento alternativo e autonomo (anche di natura non contrattuale) *ad hoc*.

Del resto, l'idea di allargare la struttura causale del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, comprendendovi la formazione, non è nuova in dottrina. Dottrina che ha evidenziato come lavorare significhi ormai “*sempre meno occupare un posto di lavoro e sempre più intraprendere un percorso formativo e lavorativo*”<sup>556</sup>.

In realtà, anche le recenti riforme del diritto del lavoro (la Riforma Fornero prima e il Jobs Act poi) hanno evidenziato, almeno a livello generale, una maggiore attenzione del legislatore rispetto al passato sulla formazione professionale, intesa sia come

---

<sup>555</sup> Sia quello disposto dalla legge Stabilità per il 2015, sia quello previsto dalla legge di Stabilità del 2016.

<sup>556</sup> GALANTINO L., *Lavoro atipico, formazione professionale e tutela dinamica della professionalità del lavoratore*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1998, n. 3, p. 319.

formazione in fase di ingresso sia come formazione continua, in linea con le sollecitazioni europee.

In particolare, l'art. 4, co. 51 ss. della l. n. 92/2012<sup>557</sup> ha fornito una nuova disciplina in materia di apprendimento permanente e certificazione delle competenze, mentre le modifiche apportate all'art. 2103 cod. civ. dal d.lgs. n. 81/2015 hanno introdotto espressamente per la prima volta un obbligo formativo in corso di rapporto<sup>558</sup>.

Il nuovo art. 2103 cod. civ., infatti, al terzo comma prevede che *“il mutamento di mansioni è accompagnato, ove necessario, dall'assolvimento dell'obbligo formativo, il cui mancato adempimento non determina comunque la nullità dell'atto di assegnazione delle nuove mansioni”*.

La norma, seppur innovativa, lascia tuttavia aperte numerose questioni. Come ha messo in luce la dottrina<sup>559</sup> all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2015, la disposizione appare formulata in modo generico, dando luogo a incertezze applicative su una serie di elementi quali: (i) le ipotesi di necessità dell'obbligo formativo, (ii) l'individuazione del soggetto su cui ricade tale obbligo, (iii) il contenuto e i limiti dell'eventuale inadempimento e il relativo regime sanzionatorio per la mancata osservanza dello stesso obbligo.

- (i) Quanto al primo aspetto, la norma si limita a prescrivere l'obbligo formativo *“ove necessario”*, senza specificare quali siano le ipotesi rilevanti ai fini dell'obbligo stesso; nonostante non vi sia dunque un'indicazione precisa sul punto, sembrerebbe che l'obbligo sorga in tutti i casi in cui al lavoratore vengano assegnate nuove mansioni che presuppongano competenze che allo

---

<sup>557</sup> Si veda altresì l'Accordo in sede di Conferenza Unificata del 20 dicembre 2012 nonché il d.lgs. n. 13/2013, emanate in attuazione dell'art. 4, co. 58 e 68 della l. 92/2012.

<sup>558</sup> Si tratterebbe secondo Sartori del *“primo riconoscimento legislative espresso di un obbligo di formazione nell'ambito di un ordinario rapporto di lavoro”*, SARTORI A., *Il testo unico sulle tipologie contrattuali e le mansioni: un nuovo equilibrio tra flessibilità e tutele*, in Riv. It. Dir. Lav., 2015, n.4, p. 243.

<sup>559</sup> BROLLO M., *La disciplina delle mansioni dopo il jobs act*, in Arg. Dir. Lav., 2015, n. 6, p. 1156, BINI S., *Dall'equivalenza professionale all'equivalenza economica delle mansioni. Questioni ermeneutiche e prime osservazioni*, in Arg. Dir. Lav., 2015, n.6, p. 1240, DE ANGELIS L., *Note sulla nuova disciplina delle mansioni ed i suoi (difficilissimi) rapporti con la delega*, in WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT – 263/2015, p. 7, GARGIULO U., *Lo jus variandi nel “nuovo” art. 2103 cod. civ.*, in WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT – 268/2015, p. 10 s., LISO F., *Brevi osservazioni sulla revisione della disciplina delle mansioni contenuta nel decreto legislativo n. 81/2015 e su alcune recenti tendenze di politica legislativa in materia di rapporto di lavoro*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – 257/2015, p. 12 s., AMENDOLA F., *La disciplina delle mansioni nel d.lgs. n. 81 del 2015*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – 291/2016, p. 24 s., AVONDOLA A., *La riforma dell'art. 2103 c.c. dopo il jobs act*, in Riv. it. dir. lav., 2016, n. 6, p. 369.

stato non rientrino nel suo bagaglio professionale, indipendentemente dal fatto che si tratti di attribuzione a mansioni inferiori, equivalenti o superiori<sup>560</sup>.

- (ii) Con riferimento al soggetto sul quale grava l'obbligo formativo, la dottrina risulta divisa fra chi configura tale obbligo in capo al datore di lavoro e chi invece fa ricadere lo stesso obbligo sul lavoratore. In particolare, alcuni autori considerano il datore di lavoro onerato (più che obbligato) della formazione del lavoratore in conseguenza del mutamento di mansioni<sup>561</sup>. Altra parte della dottrina, invece, pur riconoscendo un onere in materia di formazione per il datore di lavoro, ritiene che sia il lavoratore ad essere gravato dell'obbligo formativo in esame, risultando inadempiente qualora, ad esempio, non partecipi alla formazione o vi partecipi in modo parziale e/o irregolare<sup>562</sup>.
- (iii) Infine, sull'eventuale inadempimento, nonché sul relativo regime sanzionatorio per la mancata osservanza dell'obbligo formativo, la dottrina ha opportunamente osservato come in caso di inadempimento dell'obbligo l'atto di modifica delle mansioni rimanga perfettamente efficace, dal momento che la legge stabilisce espressamente che per tale ipotesi non è prevista la nullità di tale atto. Ciò rende l'efficacia precettiva dell'obbligo in parola molto più debole e genera dubbi in merito alle conseguenze sanzionatorie in caso di inadempimento. È infatti di tutta evidenza che se il datore di lavoro si dimostra inadempiente e non si attiva per fornire al lavoratore la necessaria formazione in conseguenza dell'attribuzione di nuove mansioni, lo stesso non potrà pretendere dal prestatore la corretta esecuzione della nuova attività lavorativa nei termini dell'art. 2104

---

<sup>560</sup> BINI S., *Dall'equivalenza professionale all'equivalenza economica delle mansioni. Questioni ermeneutiche e prime osservazioni*, in Arg. Dir. Lav., 2015, n. 6, p. 1240, GARGIULO U., *Lo jus variandi nel "nuovo" art. 2103 cod. civ.*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 268/2015, p. 10 s., BALLETTI E., *I poteri del datore di lavoro tra legge e contratto*, Relazione alle Giornate di Studio Aidlass – Napoli 16 e 17 giugno 2016, p. 22, BROLLO M., *La disciplina delle mansioni dopo il jobs act*, in Arg. Dir. Lav., 2015, n. 6, p. 1156.

<sup>561</sup> BINI S., *Dall'equivalenza professionale all'equivalenza economica delle mansioni. Questioni ermeneutiche e prime osservazioni*, in Arg. Dir. Lav., 2015, n. 6, p. 1240, BROLLO M., *La disciplina delle mansioni dopo il jobs act*, in Arg. Dir. Lav., 2015, n. 6, p. 1156, GARGIULO U., *Lo jus variandi nel "nuovo" art. 2103 cod. civ.*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 268/2015, p. 10 s., BALLETTI E., *I poteri del datore di lavoro tra legge e contratto*, Relazione alle Giornate di Studio Aidlass – Napoli 16 e 17 giugno 2016, p. 22.

<sup>562</sup> E ciò in quanto "sarebbe assurdo prevedere che il soggetto inadempiente possa comunque vantare una pretesa alla prestazione", LISO F., *Brevi osservazioni sulla revisione della disciplina delle mansioni contenuta nel decreto legislativo n. 81/2015 e su alcune recenti tendenze di politica legislativa in materia di rapporto di lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 257/2015, p. 12 s..

CAPITOLO IV - UNO STRUMENTO UNICO DI INGRESSO.  
GLI STRUMENTI CONTRATTUALI SONO DAVVERO LA SOLUZIONE?

cod. civ.<sup>563</sup>. In tale ipotesi, si prospetterebbe quindi per il lavoratore la sola tutela risarcitoria, oltre al giustificato rifiuto delle nuove mansioni e all'ingiustificato licenziamento per inadempimento del datore di lavoro<sup>564</sup>. Di contro, l'inadempimento del lavoratore rispetto alla formazione potrebbe ben rilevare come inadempimento alla prestazione ex art. 2104 cod. civ..

Alla luce di quanto sopra, risulta evidente come siano ancora da definire i confini dell'obbligo formativo e soprattutto di come tale obbligo si inserisca nel rapporto di lavoro. Tuttavia, nonostante l'approssimazione della norma, rimane significativa la previsione di tale obbligo e l'introduzione a chiare lettere della formazione nell'ambito della disciplina del lavoro subordinato<sup>565</sup>, per di più come fattore compensativo rispetto all'elisione della professionalità del lavoratore.

Con tale schema sembra dunque che il legislatore intenda finalmente riconoscere il ruolo della formazione anche come elemento di stabilità, nell'ottica del perseguimento della *flexicurity*. L'obbligo formativo andrebbe infatti a controbilanciare l'estensione dello *jus variandi* del datore di lavoro.

La formazione continua entra pertanto nella disciplina del lavoro subordinato ordinario in funzione dinamica e per la prima volta se ne ammette la necessità in considerazione dell'attuale tessuto produttivo, in cui l'imperante flessibilità impone al lavoratore di dover continuamente acquisire nuove competenze o comunque adattare quelle vantate a nuovi contesti. Si può dire che il lavoratore diventi una sorta di "apprendista perenne", nell'ottica del rilievo assunto dal c.d. *lifelong learning*, che caratterizza la rivoluzione tecnologica dei nostri tempi, dove la delocalizzazione e la globalizzazione dei processi produttivi sono ormai due realtà più che evidenti.

Seguendo tali considerazioni potrebbe pertanto essere ragionevole valutare l'ipotesi di un obbligo formativo che subentri non solo in occasione di un mutamento di mansioni, ma anche quale obbligo lungo l'intera durata del rapporto di lavoro e in particolare nella

---

<sup>563</sup> Fermo che grava sul lavoratore l'onere di provare l'impossibilità di svolgere la prestazione per l'inadempimento dell'obbligo formativo da parte del datore di lavoro.

<sup>564</sup> DE ANGELIS F., *Note sulla nuova disciplina delle mansioni ed i suoi (difficilissimi) rapporti con la delega*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 263/2015, p. 7, AMENDOLA F., *La disciplina delle mansioni nel d.lgs. n. 81 del 2015*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 291/2016, p. 25.

<sup>565</sup> Sul punto, Liso afferma che "è decisamente interessante che nelle dinamiche della mobilità endoaziendale finalmente il legislatore contempra l'istituto della formazione", LISO F., *Brevi osservazioni sulla revisione della disciplina delle mansioni contenuta nel decreto legislativo n. 81/2015 e su alcune recenti tendenze di politica legislativa in materia di rapporto di lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 257/2015, p. 12 s..



sua fase iniziale.

Tale soluzione potrebbe costituire uno strumento efficace, in particolare ai fini del contrasto alla disoccupazione di lungo periodo e al fenomeno del rimbalzo tra lo stato di disoccupazione e occupazione, che spesso anticipa lo stato di NEET del giovane. Il lavoratore potrebbe infatti ottenere sin da subito le tutele del lavoro subordinato *tout court* e la retribuzione ordinaria, senza rischiare di essere gradualmente emarginato dal mercato se perde il lavoro, riducendo così il divario con i lavoratori da tempo integrati e con un'occupazione stabile.

Occorre tuttavia evitare che si presentino le criticità emerse nell'ambito dei precedenti contratti formativi. Come visto, i due aspetti patologici di maggior rilievo sono stati, sul piano giuridico, la sovrapposizione di competenze nella regolamentazione della formazione, mentre, sul piano economico, la tendenza delle imprese a ricorrere a fattispecie di più corto respiro in considerazione della congiuntura economica sfavorevole.

Quanto al primo profilo, volendo incasellare l'obbligo formativo nell'ambito dell'art. 117 Cost., pur con tutte le difficoltà legate al carattere trasversale e polimorfo della formazione, pare ragionevole avallare quell'indirizzo dottrinale che riconduce alla competenza statale tale obbligo, trattandosi di un obbligo afferente e intrinseco al rapporto di lavoro e, di conseguenza, alle lettere l) e m) del secondo comma dell'art. 117 Cost.<sup>566</sup>, nonché in considerazione della necessità di una regolamentazione organica e unitaria in materia<sup>567</sup>. In ogni caso, è innegabile che sia ormai più che necessaria una revisione della disciplina relativa alla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni, che, come visto, proprio in tema di istruzione e formazione ha dato luogo a importanti problemi interpretativi ma soprattutto applicativi.

In ogni caso, a fronte delle incertezze relative all'obbligo formativo sopra meglio evidenziate, la dottrina<sup>568</sup> ha auspicato l'intervento della contrattazione collettiva nella regolamentazione del contenuto e delle modalità di tale obbligo.

---

<sup>566</sup> In particolare, al comma 2, lett. l) “*giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa*” e lett. m) “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”.

<sup>567</sup> Laddove ricondotta alla materia della “*tutela e sicurezza sul luogo di lavoro*” sarebbe invece di competenza concorrente fra lo Stato e le Regioni. In tal caso, non resta che fare ricorso al principio di leale collaborazione, più volte citato quale chiave interpretativa dalle pronunce della Corte costituzionale intervenute sul tema.

<sup>568</sup> BROLLO M., *Op. cit.*, p. 1156, BINI S., *Op. cit.*, p. 1240, AMENDOLA F., *Op. cit.*, p. 25.

Per quanto invece riguarda il mancato interesse delle imprese a utilizzare contratti che implicino previsioni di gestione e di spesa di medio-lungo termine, l'obbligo formativo dovrebbe essere vissuto non come un costo facoltativo e aggiuntivo (e quindi da evitare) ma come un obbligo proprio del rapporto di lavoro al pari dell'art. 2087 cod. civ.. E anzi, l'obbligo formativo potrebbe essere ricondotto anche a tale previsione codicistica, che prevede l'obbligo per il datore di lavoro di adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro. Nel garantire la salute e la sicurezza del lavoratore sul luogo di lavoro e nel mantenere la tutela morale del lavoratore andrebbe infatti ricompreso il “*c.d. dovere di manutenzione della professionalità del lavoratore*”<sup>569</sup> da parte del datore di lavoro e il corrispondente diritto del lavoratore. Tuttavia, dal momento che l'estensione di tale obbligo di garanzia risulta potenzialmente illimitato, si renderebbe necessaria una norma *ad hoc* che delimiti puntualmente, nell'ambito della previsione codicistica, termini e modalità dell'obbligo formativo in parola.

Il diritto alla formazione diventa dunque naturalmente parte integrante del rapporto obbligatorio fra datore di lavoro e lavoratore, entra nella struttura del rapporto di lavoro (senza comportarne radicali mutamenti, ad esempio, quanto alla causa<sup>570</sup>). Come osservato da Loy, oggetto del diritto alla formazione del prestatore “*non è, quindi il mero svolgimento di corsi di formazione o aggiornamento professionale, ma qualsiasi attività, anche lavorativa, che risulti idonea a favorire la crescita professionale di tutte le persone, occupate e non occupate*”<sup>571</sup>. La formazione potrebbe infatti generare risultati apprezzabili sul piano economico e sociale (e avere quindi esiti anche occupazionali<sup>572</sup>) solo se effettuata non solo in fase precontrattuale, ma proseguita

---

<sup>569</sup> ALESSI C., *Professionalità e contratto di lavoro*, Milano, 2004, p. 179. Sul richiamo all'art. 2087 cod. civ. come norma cui ricondurre l'obbligo formativo, si veda oltre ad Alessi, GALANTINO L., *Op. cit.*, p. 319. Critica sul punto, invece, CIUCCIOVINO S., *Apprendimento e tutela del lavoro*, Torino, 2013, p. 178 s..

<sup>570</sup> In altre parole, la formazione non va a integrare il sinallagma contrattuale generando un contratto a causa mista, come è stato ritenuto l'apprendistato, ma rappresenta un'ulteriore forma degli obblighi già previsti in capo al datore di lavoro. Come osservato da Guarriello, “*l'adattamento del rapporto alle sottostanti esigenze organizzative è implicito nella stessa nozione di contratto di durata, riscontrabile in qualunque contesto organizzativo*”, GUARRIELLO F., *Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro*, Napoli, 2000, p. 221.

<sup>571</sup> LOY G., *La professionalità*, in Riv. Giur. Lav., 2003, n.4, p. 784.

<sup>572</sup> I dati dimostrano peraltro che i contratti temporanei aumentano e rafforzano il c.d. principio Lifo (*last in - first out*), principio per cui nel caso un cui il datore di lavoro debba licenziare tenderà a scegliere i lavoratori con meno anzianità di servizio ossia i più giovani, ultimi arrivati.

anche lungo il rapporto di lavoro, proprio in quanto necessita di un certo tempo minimo. Tale osservazione risulta importante per evidenziare il cambio di approccio necessario affinché la formazione divenga non solo una politica attiva vincente nel contrasto alla questione occupazionale (in particolare giovanile), ma anche uno strumento di tutela al pari di quelli relativi alla fase di uscita dal e di cessazione del rapporto di lavoro, che nel diritto del lavoro italiano hanno tradizionalmente rivestito un ruolo primario. In altri termini, la formazione continua diverrebbe non solo un obbligo imprescindibile del datore di lavoro nel rapporto di lavoro, ma anche una forma di flessibilità che lo stesso datore di lavoro potrebbe sfruttare nelle fasi recessive e di rapido mutamento dei sistemi produttivi, conferendo una struttura più dinamica al lavoro subordinato ordinario. Ciò consentirebbe inoltre di considerare il lavoratore oggetto di tutela non più nel rapporto di lavoro ma nel mercato del lavoro<sup>573</sup>, necessità espressa a gran voce a livello europeo e ormai imperante nella realtà dei fatti, soprattutto a seguito della riforma sui licenziamenti, che ha abbassato le tutele del prestatore in uscita.

Temi certamente non nuovi nel dibattito scientifico, ma che con il nuovo art. 2103 cod. civ. assumono una nuova luce.

In effetti, l'integrazione dell'obbligo formativo nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro subordinato coinvolge anche il contratto a termine, il che potrebbe ridurre il rischio di un'eventuale fuga dal contratto a tutele crescenti verso il contratto a tempo determinato, dettata dal voler evitare gli oneri relativi alla formazione.

Pertanto, a parità di condizioni e in considerazione del fatto che il contratto a termine (almeno sino al 2018) prevede costi maggiori per le imprese rispetto al contratto a tutele crescenti, è ipotizzabile che prevalga l'opzione da parte dei datori di lavoro verso tale ultimo contratto e dunque verso la forma negoziale più stabile.

E in ogni caso, anche nell'ipotesi in cui dovesse esservi un aumento del ricorso al contratto a termine, la presenza strutturale della formazione potrebbe comunque dare i risultati sperati a livello di occupazione e, in generale, di miglioramento del mercato del lavoro.

---

<sup>573</sup> Come osservato da CIUCCIOVINO S., *Op. ult. cit.*, p. 4.

## **BIBLIOGRAFIA**

A.A.V.V., Enciclopedia del diritto, Milano, 1992

AA.VV., Giovani e lavoro: manca la “garanzia”, in WP ADAPT, 2 maggio 2014, n. 155

ACAMPORA M., Giovani e professioni: prospettive di riforma alla luce del T.U. dell'apprendistato, in Boll. spec. Adapt, 2011, n. 52

ACAMPORA M., Il valore del fare e dell'apprendere profili professionali elevati, in Boll. spec. Adapt, 2011, n. 41

ALESSI C., Professionalità e contratto di lavoro, Milano, 2004

AMATO F., BRONZINI G., MANNA A., MATTONE S., MIANI CANEVARI I., Il diritto del lavoro, della flessibilità e dell'occupazione: lavoro temporaneo, contratto a termine, contratto di formazione e apprendistato, orario di lavoro, formazione professionale, lavori socialmente utili, disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno, Padova, 2000

AMENDOLA F., La disciplina delle mansioni nel d.lgs. n. 81 del 2015, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 291/2016

ARDAU G., Il contratto di tirocinio nel nuovo codice civile, Roma, 1941

AVONDOLA A., La riforma dell'art. 2103 c.c. dopo il jobs act, in Riv. it. dir. lav., 2016, n. 3, 369

BALANDI G. G., Formazione e contratto di lavoro, in Giorn. dir. lav. rel. ind., 2007, n.113, 135

BALANDI G.G., La legge sulla occupazione giovanile, Milano, 1978

BALLETTI E., I poteri del datore di lavoro tra legge e contratto, Relazione alle Giornate di Studio Aidlass – Napoli 16 e 17 giugno 2016

BALLETTI E., Contratto di inserimento, in GRAGNOLI E., PERULLI A., La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali: commentario al Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, Padova, 2004, 636

BALLETTI E., Il contratto di inserimento al lavoro: profili strutturali e funzionali del nuovo modello negoziale, in Lav. giur., n. 5, 2004, 421

BALLETTI E., Subordinazione e contratti di lavoro a contenuto c.d. “formativo” alla luce del d.lgs. 276/2003, in Dir. merc. lav., 2005, n.205, 420

BALLETTI E., Subordinazione e contratti di lavoro contenuto c.d. formativo alla luce del d.lgs. 276/2003, in Dir. merc. lav., 2005, 420

BARASSI L., Il diritto del lavoro, Milano, 1949

BARBIERI M., Apprendistato professionalizzante: la leale collaborazione impossibile (per ora), in Riv. it. dir. lav., 2010, n. 2, 1070

BARBIERI M., D'ONGHIA M., I tirocini formativi, in CHIECO P. (a cura di), Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92, Bari, 2013, 192

BELLOCCHI P., Contratto di inserimento. Articoli 54-49, in MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M., ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI

P., NOGLER L., BELLOCCHI P., Il nuovo mercato del lavoro: commento al D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, Bologna, 2004, 607

BELLOCCHI P., Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di inserimento, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale: il lavoro privato e pubblico, Milano, 2009, 405

BELLOMO S., La “riforma” dell’apprendistato, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), Flessibilità e diritto del lavoro vol. III, Torino, 1997

BERTAGNA G., L’apprendistato per l’espletamento del diritto - dovere di istruzione e formazione, in Dir. rel. ind., 2009, 957

BESSONE M., Causa tipica e motivo del contratto, dogmi di teoria generale, orientamenti della giurisprudenza, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1979, 1098

BETTI E., Teoria del negozio giuridico, Torino, 1943

BETTI E., voce Causa del negozio giuridico, in Novissimo digesto italiano, III, Torino, 1957

BETTINI M.N., Questioni in tema di apprendistato, in Lav. prev. oggi, 2011, 111

BIAGI M., Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?, in Dir. rel. ind., 2002, 343

BIANCHI N., Apprendistato: gli interpelli del Ministero del lavoro, Guida al lav., 2006, n. 27

BIANCO A., Apprendistato, formazione e politiche attive del lavoro, in Lav. e dir., 2014, n. 4, 651

BINI S., Dall’equivalenza professionale all’equivalenza economica delle mansioni. Questioni ermeneutiche e prime osservazioni, in Arg. dir. lav., 2015, n. 6, 1248

BOERI T., GARIBALDI P., Un nuovo contratto per tutti, Milano, 2008

BONATI G., Costo del lavoro e budget del personale per il 2011, Guida al lav., 2010, n. 47

BONATI G., Testo unico apprendistato: gestione del periodo transitorio, in Dir. prat. lav., 2011, n. 44

BORTONE R., DAMIANO C., GOTTARDI D., Lavori e precarietà, il rovescio del lavoro, Roma, 2004

BRECCIA U., Art. 1325, in E. Navarretta e A. Orestano (a cura di), Dei contratti in generale. Commentario del Codice Civile, diretto da E. Gabrielli, Torino, 2011, 207

BROLLO M., La disciplina delle mansioni dopo il jobs act, in Arg. Dir. Lav., 2015, n. 6, 1156

BROLLO M., MATTEROLO G., MENGHINI L., Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi, Milano, 2004

BRUNELLO G., TOPO A., Il nuovo apprendistato professionalizzante: dalla formazione apparente alla formazione effettiva?, in Riv. it. dir. lav., 2005, n. 1, 33

BRUNI C., Circa l’operatività, rispetto ai contratti collettivi postcorporativi, della riserva contenuta nell’art. 2096, comma 1, c.c., in Giust. civ., 1994, 3224

CANAVESI G., I tirocini nel caos delle fonti di disciplina, in Riv. dir. sic. soc., 2014, n. 2, 222

CANNIOTO A., MACCARONE G., Al via le nuove misure contributive per apprendistato e assunzioni agevolate, Guida al lav., 2007, n. 7

CARDARELLO C., CIRANNA A., MAZZAMAURO C., PATRIZI MONTORO A., La legge Biagi e la nuova disciplina dei rapporti di lavoro, Milano, 2006

CARABELLI U., CIUCCIOVINO S., MAZZAMAURO C., Giovani verso il lavoro: gli strumenti giuridici, in Lav. inf., 1998, n. 23-24, 13

CARDONE A., Il riparto delle competenze legislative in materia di “formazione professionale”-: alcune questioni aperte alla luce della sentenza n. 287 del 2012”, in Giorn. dir. lav. rel. ind., 2013, n. 3, 429

CARINCI F., Contratto e rapporto di lavoro, Giorn. dir. lav. rel. ind., 1993,717

CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T., Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro subordinato, Torino, 2010

CARINCI F., E tu lavorerai come apprendista (l’apprendistato da contratto “speciale” a contratto “quasi unico”), in WP CSDLE “Massimo D’Antona.IT” - 145/2012

CARINCI F., L’apprendistato, in CARINCI F., MISCIONE M. (a cura di), Commentario alla Riforma Fornero, in Dir. prat. lav. (supplemento), 2015, 112

CARINCI F., L’apprendistato dopo la Riforma Fornero, in Lav. giur., 2012, n. 10, 937

CARINCI M.T., Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity “all’italiana” a confronto, in Giorn. dir. lav. e rel. ind., 2012, n. 136, 527

CARINCI M.T., La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro, Milano, 2003

CARINCI M.T., Unicità o duplicazione, unificazione o scissione del datore di lavoro a fronte di processi di riorganizzazione dell’impresa, in Atti del XVI Congresso nazionale di diritto del lavoro, 21-23 maggio 2009, Milano

CARMINATI E., Con la riforma un apprendistato professionalizzante più semplice ed efficace, in Boll. spec. Adapt, 2011, n. 41

CARMINATI E., FACELLO S., L’apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, in Boll. spec. Adapt, 2011, n. 41

CARMINATI E., La disciplina dell’apprendistato professionalizzante dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 176 del 2010, in Boll. spec. Adapt, 2010, n. 18

CAROLLO L., Le modifiche al contratto di apprendistato, in F. CARINCI, G. ZILIO GRANDI (a cura di), La politica del governo Renzi. Atto I, Adapt labour studies e-Book series, 2014, n. 30

CAROLLO L., Sistema duale e apprendistato: modello tedesco e italiano a confronto all’epoca del Jobs Act, in Riv. Pol. Soc., 2015, n. 5, 288

CARUSO B., Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro, in Giorn. dir. lav. e rel. ind., 2007, 1

CASOTTI A., Apprendistato – cumulo tra periodi disciplinati da diversa normativa, in Dir. prat. lav., 2008, n. 11

CASOTTI A., Apprendistato professionalizzante – attività ferroviarie e ruolo del tutore aziendale, in *Dir. prat. lav.*, 2008, n. 19

CASOTTI A., Apprendistato: nuove tipologie di contratto per l'impresa, in *Dir. prat. lav.*, 2008, n. 44

CASOTTI A., Contratto di inserimento – benefici previsti per il contratto di inserimento, in *Dir. prat. lav.*, 2010, n. 5

CAVALLARO L., Dello stage, della subordinazione e dell'uguaglianza. Una nota sulla "qualificazione" del rapporto di lavoro da parte del legislatore, in *Dir. lav.*, 1999, n. 1, 106

CIAN G., TRABUCCHI A., Commentario breve al Codice Civile, Padova, 2010

CINELLI M., Competitività, flessibilità delle tutele, diritti fondamentali, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, n. 1, 299

CIUCCIOVINO S., L'apprendistato professionalizzante ancora alla ricerca di una disciplina definitiva, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, n. 3, 379

CIUCCIOVINO S., La concorrenza di competenze Stato-Regioni nella disciplina dell'apprendistato ancora una volta all'attenzione della Corte costituzionale, in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, n. 2, 276

CIUCCIOVINO S., Stato, Regioni, autonomia privata nell'apprendistato professionalizzante, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, n. 4, 1089

CIUCCIOVINO S., Apprendimento e tutela del lavoro, Torino, 2013, 5

CIUCCIOVINO S., Apprendistato: art. 47, in De Luca Tamajo R., Santoro Passarelli G. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: commento al d. lgs. 10 settembre 2003 n. 276: riforma Biagi*, Padova, 2007, 701

CIUCCIOVINO S., Il nuovo apprendistato dopo la legge di riforma del mercato del lavoro del 2012, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, n. 4, 695

CIUCCIOVINO S., Il contratto di inserimento professionale: prime osservazioni sull'art. 16, lett. b), legge 19 luglio 1994, n. 451, in *Arg. dir. lav.*, 1995, 113

CIUCCIOVINO S., Art. 18 – Tirocini formativi e di orientamento, in GHERA E., *Occupazione e flessibilità: legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, Napoli, 1998, 206

CIUFFINI S., Piano di azione per i giovani Italia 2020: ripartiamo dall'apprendistato, in *Boll. spec. Adapt*, 2010, n. 2

COLOMBO R., L'apprendistato: natura, svolgimento e cessazione del rapporto: soggetti, obblighi, sanzioni, oblazioni, Milano, 1997

CORDELLA C., Note in tema di profili formativi nel contratto di apprendistato, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 224/2014

CORTESE P., DE VITA P. (a cura di), La recente riforma del contratto di apprendistato, *Dossier Adapt*, 2008, n. 9

COSTANZA M., *Il contratto atipico*, Milano, 1986

D'AGOSTINO S., DE VITA P. (a cura di), Il rebus dell'apprendistato professionalizzante, *Dossier*

Adapt, 2007, n. 30

D'AGOSTINO S., L'apprendistato di primo livello: problemi e prospettive, *Dir. rel. ind.*, 2008, n. 4, 1031

D'AGOSTINO S., La formazione formale in impresa nella regolamentazione ad opera delle Regioni e delle Province autonome, *Dir. rel. ind.*, 2009, n. 4, 969

D'AGOSTINO S., TIRABOSCHI M. (a cura di), Il nuovo apprendistato: bilanci e prospettive, *Boll. Adapt*, 2007

D'ERARIO N., DI STANI C., Incentivi per la promozione dei tirocini: primo quadro delle forme di sostegno a livello nazionale e regionale, *Working Paper ADAPT*, 22 gennaio 2014, n. 147

D'ONGHIA M., I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto d'inserimento, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti: dopo il decreto legislativo 276-2003*, Bari, 2004

D'ONGHIA M., I contratti con finalità formativa: apprendistato e contratto d'inserimento, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti: a tre anni dalla legge 30/2003*, Bari, 2006

D'ONGHIA M., Il testo unico sull'apprendistato, *Riv. giur. lav.*, 2012, n. 1, 211

D'ONGHIA M., L'ennesimo (inutile) intervento del legislatore sul contratto di apprendistato, in *Riv. giur. dir. lav.*, 2014, n. 4, 749

DE ANGELIS L., Note sulla nuova disciplina delle mansioni ed i suoi (difficilissimi) rapporti con la delega, in *WP CSDL "Massimo D'Antona".IT* – 263/2015

DE FAZIO G., I nuovi contratti di lavoro formativi: aspettative e speranze di un nuovo mercato del lavoro, in *Guida al lav.*, 2004, n. 10

DE FUSCO E., Tirocini formativi: tra i soggetti promotori anche gli intermediari, in *Dir. prat. lav.*, 2011, n. 38

DE LITALA L., *Contratti speciali di lavoro*, Torino, 1958

DE LUCA TAMAJO R., CALELLA D., LINDO V.W., La proposta di un nuovo accordo di inserimento formativo per l'assunzione, in *Dir. merc. lav.*, 2001, 195

DE LUCA TAMAJO R., Nuovi strumenti di inserimento al lavoro: dal contratto di formazione e lavoro all'accordo di inserimento formativo per l'assunzione, in R. REALFONZO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Formazione e lavoro: l'efficacia dei nuovi strumenti giuridici e istituzionali*, Milano, 2003

DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: commento al d. lgs. 10 settembre 2003 n. 276: riforma Biagi*, Padova, 2007

DE VITA P., TIRABOSCHI P. (a cura di), La sfida dell'alto apprendistato, *Dossier Adapt*, 2007, n. 20

DEL CONTE M., La regolazione del mercato del lavoro dopo il Jobs Act – Parte I Premesse e prospettive del Jobs Act, in *Dir. rel. ind.*, 2015, n. 4, 939

DELFINO M., Rapporti di lavoro, finalità formative e legislazione regionale, in *Lav. dir.*, 2007, 493

DELFINO M., Giovani e formazione nelle normative europee: l'apprendistato, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT* – 90/2012



DESSI' O., Formazione in azienda e contratto di apprendistato professionalizzante nella recente giurisprudenza costituzionale, in *Dir. lav. merc.*, 2010, n. 2, 311

DI CERBO F., *I rapporti speciali di lavoro*, Padova, 2000

DI CORRADO G., Formazione e contratto di lavoro, in *Dir. merc. lav.*, 2006, n. 1-2, 189

DI LORENZO F., *Potere di organizzazione dell'imprenditore e flessibilità del lavoro*, Torino, 2010

DI NUNZIO P., L'apprendistato si fa in quattro, in *Dir. prat. lav.*, 2011, n. 41

DI TOMA R., Riforme (apparentemente) lontane e occasioni vicine, in *Boll. spec. Adapt*, 2010, n. 28

FACELLO S., FAZIO F., Arginare l'abuso degli stage, in *Boll. spec. Adapt*, 2011, n. 51

FACELLO S., FAZIO F., Stage: la formazione "non ha prezzo", in *Boll. spec. Adapt*, 2011, n. 23

FACELLO S., Lo stage: un quadro attuale e le prospettive di riforma, in *Boll. spec. Adapt*, 2011, n. 41

FACELLO S., PETRUZZO L., L'apprendistato per il diritto - dovere di istruzione e formazione: l'avvio in Lombardia, in *Boll. spec. Adapt*, 2010, n. 30

FACELLO S., RUSTICO L., Al via il nuovo apprendistato, in *Boll. spec. Adapt*, 2011, n. 47

FACELLO S., Uno sguardo al nuovo apprendistato, in *Boll. spec. Adapt*, 2011, n. 41

FAGNONI S., Tirocini formativi e di orientamento, in *Dir. Prat. Lav*, 2013, n. 25 (Inserto), 9

FALASCA G., Apprendistato e malattia: le condizioni per lo spostamento del termine finale, *Guida al lav.* 2010, n. 44

FALASCA G. BONATI G., Ministero del lavoro: nuovi interpelli sull'apprendistato, *Guida al lav.*, 2007, n. 5

FALASCA G., Edilizia: le parti sociali sbloccano l'apprendistato professionalizzante, *Guida al lav.*, 2005, n. 27

FERRARO G., I contratti formativi nella riforma Biagi, *Dir. Lav.*, n. 3-4, 2004, 1089

FERRARO G., La flessibilità in entrata alla luce del libro bianco sul mercato del lavoro, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, n. 4, 423

FERRI G.B., *Causa e tipo nella teoria del negozio giuridico*, Milano, 1966

FERRI G.B., *La causa nella teoria del contratto*, in G.B. FERRI, C. ANGELICI (a cura di), *Studi sull'autonomia dei privati*, Torino, 1997

FILADORO C., *Apprendistato, contratto di inserimento, nuovi contratti di formazione: formazione e inserimento del lavoratore nel mercato*, Padova, 2005

FONTANA A., *Il recesso dal rapporto di tirocinio*, Milano, 1973

GALANTINO L., Lavoro atipico, formazione professionale e tutela dinamica della professionalità del lavoratore, in *Dir. rel. ind.*, 1998, n. 3, 317

GALBIATI C., L'apprendistato tra "formazione pubblica" e "formazione aziendale". Riflessioni sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni dopo la sentenza n. 176/2010 della Corte

Costituzionale, in Boll. spec. Adapt, 2010, n. 18

GALLO B., Sgravi contributivi per i contratti di inserimento, in Dir. prat. lav., 2004, n. 16

GARATTONI M., La formazione aziendale nell'apprendistato ex art. 49, comma 5-ter, d.lgs. n. 276/2003 dopo la sentenza n. 176/2010 della Corte Costituzionale, in Riv. it. dir. lav., 2010, n. 4, 1099

GARATTONI M., Misure per il sostegno dell'inserimento di lavoratori svantaggiati, contratti di apprendistato e contratto di inserimento: stato di attuazione e prime evidenze, in Lav. dir., 2006, 311

GARGIULO U., Lo jus variandi nel "nuovo" art. 2103 cod. civ., in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 268/2015

GAROFALO D., Formazione e lavoro tra diritto e contratto: l'occupabilità, Bari, 2004

GAROFALO D., Gli interventi legislativi sul contratto di apprendistato successivi al T.U. del 2011, in Giorn. Dir. rel. ind., 2014, n. 143,

GAROFALO D., Il contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità, in Lav. giur., 2004, n. 3, 287

GAROFALO D., L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015 (artt. 41-47), in CARINCI F. (a cura di), Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi, e-Book Adapt Labour Studies, 2015, n. 48

GAROFALO D., L'apprendistato tra sussidiarietà verticale e orizzontale, in Boll. Adapt, 2005, n. 50

GAROFALO D., L'apprendistato, in VALLEBONA A. (a cura di), I contratti di lavoro, Torino, 2009, 1508

GAROFALO D., Riforma del mercato del lavoro e apprendistato, in Lav. giur., 2015, n. 12, 1160

GHEIDO M.R., Apprendistato – contratto di apprendistato come contratto a tempo determinato o indeterminato, in Dir. prat. lav., 2010, n. 44

GHEIDO M.R., CASOTTI A., Apprendistato per alta formazione: primi chiarimenti, in Dir. prat. lav., 2006, n. 7

GHEIDO M.R., CASOTTI A., Apprendistato professionalizzante - formazione e modalità di svolgimento, in Dir. prat. lav., 2010, n. 30

GHEIDO M.R., CASOTTI A., Apprendistato: nuove modalità retributive, in Dir. prat. lav., 2010, n. 4

GHEIDO M.R., CASOTTI A., I contratti formativi, in Dir. prat. lav., 2005, n. 48

GHEIDO M.R., CASOTTI A., Legge di stabilità 2012: le misure, in Dir. prat. lav., 2011, n. 47

GHEIDO M.R., CASOTTI A., Tirocini di orientamento e formazione, in Dir. prat. lav., 2005, n. 38

GHEIDO M.R., Disoccupazione - diritto alla disoccupazione in caso di dimissioni, in Dir. prat. lav., 2009, n. 19

GHERA E., Occupazione e flessibilità: legge n.196/1997 e provvedimenti attuativi, Napoli, 1998

- GHERA F., Il trattamento retributivo dell'apprendista dopo la riforma del 2003, *Dir. rel. ind.*, n. 1, 2009, 164
- GIASANTI L., Il contratto di apprendistato, in FEZZI M., SCARPELLI F. (a cura di), *Guida alla riforma Fornero*, Milano, 2012, 35
- GIASANTI L., Il contratto di inserimento, in FEZZI M., SCARPELLI F. (a cura di), *Guida alla riforma Fornero*, Milano, 2012, 41
- GIASANTI L., Tirocini formativi, in FEZZI M., SCARPELLI F. (a cura di), *Guida alla riforma Fornero*, Milano, 2012, 57
- GRAGNOLI E., A. PERULLI, *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali: commentario al Decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, Padova, 2004
- GRIECO A., Problemi e prospettive della transizione scuola-lavoro, in *Dir. rel. ind.*, 2009, n. 3, 644
- GUARRIELLO F., Apprendistato, in GHEZZI G., *Il lavoro tra progresso e mercificazione, commento critico al decreto legislativo n. 276/2003*, Roma, 2004, 272
- GUARRIELLO F., La riforma dei contratti a finalità formativa nella legge Biagi, in *Dir. lav.*, 2003, n. 5, 359
- GUARRIELLO F., *Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro*, Napoli, 2000
- ICHINO P., *Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento*, Milano, 1992
- ICHINO P., *Inchiesta sul lavoro*, Milano, 2011
- LASSANDARI A., Gli obblighi formativi nel contratto di apprendistato e di tirocinio: rilievi esegetici sui decreti ministeriali di attuazione della legge n. 196/1997, in *Riv. giur. lav.*, 1999, n. 1, 93
- LASSANDARI A., Il tirocinio, in RESCIGNO P. (diretto da), *Trattato di diritto privato*, 15, Torino, 2004
- LASSANDARI A., La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo sistema costituzionale, in *Riv. giur. lav.*, 2002, n. 1, 231
- LAZZARINI N., La centralità del momento formativo nel contratto di apprendistato anche alla luce della politica sociale europea (nota a Cass. 11 maggio 2002, n. 6987) in *Giust. civ.*, 2003, 1869
- LELLA G., Il nuovo contratto di apprendistato nella contrattazione collettiva, in *Dir. prat. lav.*, 2007, n. 48
- LISO F., Brevi osservazioni sulla revisione della disciplina delle mansioni contenuta nel decreto legislativo n. 81/2015 e su alcune recenti tendenze di politica legislativa in materia di rapporto di lavoro, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 257/2015
- LOFFREDO A., *Diritto alla formazione e lavoro. Realtà e retorica*, Bari, 2012
- LOY G., Apprendistato, in *Dig. Comm.*, Torino, 1987, 180
- LOY G., Apprendistato, in *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione commerciale, I*, Torino, 1987
- LOY G., Contratti formativi, contratti di inserimento e principio di non discriminazione, in *Rivista*

giuridica del lavoro, 2008, 515

LOY G., *Formazione e rapporto di lavoro*, Milano, 1998

LOY G., I nuovi apprendistati, in MAGNANI M., VARESI P.A. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005, 475

LOY G., La professionalità, in Riv. Giur. Lav., 2003, n. 4, 784

LOY G., Riflessioni su specialità, tipo e sottotipo nel lavoro subordinato, in M.PEDRAZZOLI (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni*, Bologna, 1989

LOY G., Un apprendistato in cerca d'autore, in CINELLI M., FERRARO G., *Lavoro, competitività, welfare: commentario alla legge 24 dicembre 2007 n. 247 e riforme correlate*, Torino, 2008

LUCATI I. (a cura di), *Apprendistato: via maestra per l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro*, in *Obbligazioni e contratti*, 2011, n. 7, 548

MAGNANI M., VARESI P.A., *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005

MAIANI B., Elementi di atipicità nei tirocini formativi e di orientamento, in Dir. prat. lav., 2010, n. 38

MAIANI B., Tirocini formativi e di orientamento: le novità della manovra, in Dir. prat. lav. 2011, n. 35

MAIANI B., L'apprendistato, in PELLACANI G. (a cura di), *Commentario alla riforma del lavoro: Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2005

MAIANI B., Il contratto di inserimento, in PELLACANI G. (a cura di), *Commentario alla riforma del lavoro: Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2005, 326

MARCIANÒ A., *La causa nei contratti di lavoro*, Torino, 2012

MARESCA A., CIUCCIOVINO S., *Regolamentati i tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. prat. lav., 1998, n. 24

MARIUCCI L., *Dopo la flessibilità, cosa?: le nuove politiche del lavoro*, Bologna, 2006

MARRUCCI M., *Apprendistato professionalizzante: la formazione non pone limiti*, Guida al lav., 2010, n. 45

MASCHERINI M., *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, EF/12/42/EN in [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

MASSI E., *Apprendistato e nuova contribuzione*, in Dir. prat. lav., 2007, n. 8

MASSI E., *Apprendistato professionalizzante e formazione aziendale*, in Dir. prat. lav., 2010, n. 26

MASSI E., *Apprendistato professionalizzante: chiarimenti ministeriali*, in Dir. prat. lav., 2008, n. 48

MASSI E., *I contratti d'inserimento dopo l'accordo interconfederale*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 9

MASSI E., *I tirocini formativi e di orientamento*, in Dir. prat. lav., 1998, n. 30

MASSI E., *Il contratto di inserimento: problematiche e soluzioni*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 39

MASSI E., *L'apprendistato dopo i chiarimenti ministeriali*, in Dir. prat. lav., 2004, n. 44

MATARAZZO G., Agevolazioni contributive dell'apprendistato (Nota a Cass. sez. lav. 22 giugno 2010, n.15055), in Lav. prev. oggi, 2011, n. 2, 205

MELECA V., La prova: un'occasione da non perdere, in Dir. prat. lav., 1991, n. 6

MENGHINI L., I contratti a contenuto formativo, in CARINCI M. T., La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro, Milano, 2003, 108

MENGHINI L., Il contratto di inserimento, in GHEZZI G., Il lavoro tra progresso e mercificazione, commento critico al decreto legislativo n. 276/2003, Roma, 2004

MENGONI L., Il contratto di lavoro nel diritto italiano, in Il contratto di lavoro nei paesi della C.E.E., Milano, 1965, 467

MEZZACAPO D., Art. 53 – incentivi economici e normativi e disposizioni previdenziali. I, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), Il nuovo mercato del lavoro: commento al d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276: riforma Biagi, Padova, 2007,750

MINUTO M., I tirocini formativi e di orientamento e prestazione lavorativa (Nota a Trib. Savona sez. lav. 2 marzo 2009, n. 42) in Lav. prev. oggi, 2009, n. 11, 1455

MONACO M. P., Contratto di inserimento, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), Il nuovo mercato del lavoro: commento al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276: riforma Biagi, Padova, 2007, 795

MONDA G.M., Il contratto di apprendistato, in CINELLI M., FERRARO G. e MAZZOTTA O. (a cura di), Il nuovo mercato del lavoro, dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013, Torino, 2013

MONDA G.M., La rivisitazione del contratto di apprendistato, in CINELLI M., FERRARO G., Lavoro, competitività, welfare: commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Torino, 2008

MONDELLI M., Apprendistato: inadempimento agli obblighi formativi, in Dir. prat. lav., 2007, n. 12

MONDELLI M., Le conseguenze dell'inadempimento dell'obbligo formativo nel contratto di apprendistato (Nota a Trib. Monza 7 febbraio 2008), in Dir. rel. ind., 2009, n. 4, 1023

MONTARETTO MARULLO G., La disciplina attuale del tirocinio in Italia, in Dir. lav., 1957, n. I, 20

MONTUSCHI L., Il tirocinio, in RESCIGNO P. (diretto da), Trattato di diritto privato, Torino, 1986, vol. 15, I, 292

MONTUSCHI L., LISO F., ICHINO P., PEDRAZZOLI M., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., Il nuovo mercato del lavoro: commento al D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, Bologna, 2004

MURATORIO A. (a cura di), La formazione nell'apprendistato professionalizzante tra legislazione, prassi ed interventi giurisprudenziali, in Lav. giur., 2010, n. 11, 1129

NAPOLI M., Lavoro, diritto, mutamento sociale (1997-2001), Torino, 2002

NAPOLI M., Questioni di diritto del lavoro (1992-1996), Torino, 1996

NOVELLA M., VALLAURI M., Apprendistato professionalizzante: alcune questioni aperte, in *Dir. prat. lav.*, 2005, n. 46

PALERMO A., *Manuale di diritto del lavoro e della sicurezza sociale*, Milano, 1957

PALMERINI G., Stato e regioni insieme per il futuro dei giovani, in *Boll. spec. Adapt*, 2011, n. 41

PAPA D., Apprendistato: gli interpellati del Ministero, *Working paper Adapt*, 2008, n. 54

PAPA D., *Il contratto di apprendistato: contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Milano, 2010

PAPA D., L'evoluzione delle tipologie contrattuali a contenuto formativo, in *Literature Review*, 2011

PAPA D., Retribuzione dell'apprendista: la Finanziaria scioglie i nodi, in *Boll. spec. Adapt*, 2010, n. 2

PASCUCCI P., *Stage e lavoro: la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, Torino, 2008

PASCUCCI P., 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), in *Dir. Rel. Ind.*, 2011, n. 4, 971

PASTORE F., *Fuori dal tunnel. Le difficili transizioni dalla scuola al lavoro in Italia e nel mondo*, Torino, 2016, 6

PAU E., Contratti di inserimento: dubbi e soluzioni, in *Dir. prat. lav.*, 2004, n. 34

PERA G., *Diritto del lavoro*, Padova, 1980

PERA G., *Diritto del lavoro*, Padova, 1988

PERSIANI M., *Contratto di lavoro e organizzazione*, Padova, 1966

PETIO M., Giovani professionisti e donne: aspetti sociologici, in *Boll. spec. Adapt*, 2011, n. 52

PIOVESANA A., Misure per l'attuazione della "Garanzia per i giovani", in *Lav. giur.*, 2013, n. 11, 77

PLAIA A., *Diritto civile e diritti speciali: il problema dell'autonomia nelle normative di settore*, Milano, 2008

RADEMOLI A., Operatori e formazione: scenari di evoluzione, in *Dir. prat. lav.*, 2003, n. 37

RAUSEI P., Apprendistato, inserimento e tirocinio, in *Dir. prat. lav.*, 2009, n. 34

RAUSEI P., Apprendistato, limiti quantitativi alle assunzioni, in *Dir. prat. lav.*, 2006, n. 47

RAUSEI P., Apprendistato: istruzioni per contrattare, in *Dir. prat. lav.*, 2012, n. 2

RAUSEI P., Apprendistato: profili ispettivi e sanzionatori, in *Dir. prat. lav.*, 2008, n. 45

RAUSEI P., Apprendistato: un volano per l'occupazione giovanile, 2011, n. 42

RAUSEI P., I quattro nuovi apprendistati: struttura e caratteristiche, in *Dir. prat. lav.*, 2011, n. 43

RAUSEI P., Sistema sanzionatorio per i nuovi apprendistati, in *Dir. prat. lav.*, 2011, n. 48

RAUSEI P., Tirocini formativi e di orientamento, in *Dir. prat. lav.*, 2011, n. 41,

RAUSEI P., Vigilanza e apparato sanzionatorio, in *Dir. prat. lav.*, 2006, n. 29

RAUSEI P., Violazione dell'obbligo formativo: sanzioni, in *Dir. prat. lav.*, 2011, n. 44

REGGIANI GELMINI P., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi: le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, Milano, 2006

REYNERI E., *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, 2002

RICCI M., Le finalità del D. Lgs. n. 276/2003 tra flessibilità/precariato e “presunti” orientamenti comunitari, in *Lav. giur.*, 2004, n. 3, 275

RICCIO G., Contratto di apprendistato: tra principio di effettività ed obblighi di buona fede in executivis, in *Dir. rel. ind.*, 2011, n. 1, 121

RIOLA A., L'esperienza dei tirocini formativi nell'Università Bocconi, in *Dir. rel. ind.*, 2001, n. 1, 73

RIVA SANSEVERINO L., voce Tirocinio, in *Nuovo Dig. It.*, XII, Torino, 1940, 198

RIVA SANSEVERINO, L. Della impresa, in *Commentario Scialoja-Branca*, Bologna, 1969, 591

RIVA SANSEVERINO M., *Corso di diritto del lavoro*, Padova, 1937

ROCCELLA M., Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, 187

ROCCELLA M., *Manuale di diritto del lavoro*, Torino, 2010

ROMEO C., L'apprendistato di alta formazione e di ricerca, in *Mass. Giur. Lav.*, 2012, 242

ROTONDI F., Apprendistato professionalizzante: definizione e caratteristiche, in *Dir. prat. lav.*, 2008, n. 43

ROTONDI F., *Corso di diritto del lavoro*, Padova, 2005

RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, Milano, 1966

RUSCIANO M. (a cura di ), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Napoli, 2004

RUSCIANO M., Riflessioni sui contratti di apprendistato e di inserimento nel decreto legislativo 276 del 2003, in *Dir. lav. merc.*, 2004, n. 2, 257

RUSCIANO M., ZOLI C., ZOPPOLI L. (a cura di), *Istituzioni e regole del lavoro flessibile*, Napoli, 2006

RUSTICO L., Apprendistato in Italia: stato dell'arte, in *Boll. spec. Adapt*, 2011, n. 2

RUSTICO L., Apprendistato professionalizzante: un rebus irrisolto, in *Boll. spec. Adapt*, 2010, n. 18

RUSTICO L., Apprendistato: arriva il nuovo testo unico, *Boll. spec. Adapt*, 2011, n. 2

RUSTICO L., L'apprendistato in Europa, *Boll. Adapt*, 2001, n. 36

RUSTICO L., L'apprendistato: tra contratto di lavoro e placement, in *Boll. spec. Adapt*, 2010, n. 2

SALA CHIRI M., Il tirocinio artt. 2130-2134, in *Il Codice Civile Commentato*, Milano, 1992, 18

SALA CHIRI M., Il tirocinio, in *Commentario Schlesinger*, Milano, 1992, 44

SALVADORI R., IANNELLA M. T., Riforma del sistema formativo professionale e mondo del lavoro, in *Dir. prat. lav.*, 2001, n. 10

SALVATORE P., Del rapporto di lavoro e del tirocinio nell'impresa, artt. 2096-2134, Roma, 1975

SANTINI G., Il rilancio del contratto di apprendistato, in *Boll. spec. Adapt*, 2010, n. 18

SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), Commentario alla riforma del lavoro: Decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276: i nuovi contratti di lavoro e la certificazione, Milano, 2005

SANTORO PASSARELLI G., Diritto dei lavori, Torino, 2004

SANTORO PASSARELLI G., Nozioni di diritto del lavoro, Napoli, 1983

SANTORO PASSARELLI G., Nozioni di diritto del lavoro, Napoli, 1987

SARTORI A., La riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, n. 1, 19

SARTORI A., Il testo unico sulle tipologie contrattuali e le mansioni: un nuovo equilibrio tra flessibilità e tutele, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2015, n.4, 243

SCHIAVONE E.C., La legge pugliese sull'apprendistato, in *Boll. spec. Adapt* 2005, n. 50

SCHIAVONE R., Tirocini formativi: primi chiarimenti ministeriali dopo la Manovra, in *Dir. prat. lav.*, 2011, n. 37

SCOLASTICI R., Tirocini: uno sguardo all'Europa, in *Boll. spec. Adapt* 2011, n. 44

SICA A., La previdenza nell'apprendistato, in *Dir. prat. lav.*, 2008, n. 45

SICCHIERO G., Il contratto con causa mista, Padova, 1995

SOPRANI P., Apprendistato e nuove tutele, in *Dir. prat. lav.*, 2008, n. 46

SPATTINI S., La disciplina del contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, in *Boll. spec. Adapt*, 2010, n. 28

SPEZIALE V., Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro, WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT - 233/2014

SPOLVERATO G., Apprendistato e orario di lavoro: le novità, in *Dir. prat. lav.*, 2008, n. 35

SUPPIEJ G., voce Apprendista, in *Enc. Dir.*, 1958, 814

TEBANO L., Un nuovo strumento regionale di inserimento formativo tra disciplina interna e vincoli comunitari, in *Dir. lav. merc.*, 2004, 279

TIRABOSCHI M. (a cura di), Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini, Milano, 2011

TIRABOSCHI M., Ai più giovani l'opportunità di una qualifica professionale, in *Boll. spec. Adapt*, 2010, n. 30

TIRABOSCHI M., Apprendistato di mestiere: appuntamento mancato con la semplificazione. Rapporto di monitoraggio sulla implementazione a livello regionale delle Linee guida del 20 febbraio 2014, Working Paper ADAPT, 27 ottobre 2014, n. 165

TIRABOSCHI M., Apprendistato professionalizzante: una guerra di confini che non fa i conti con



la realtà, in Boll. spec. Adapt, 2008, n. 8

TIRABOSCHI M., Apprendistato: ecco il vero contratto unico, in Boll. spec. Adapt, 2010, n. 2

TIRABOSCHI M., Apprendistato: una leva di *placement* più che un (semplice) contratto, in Bollettino Adapt del 14 luglio 2015

TIRABOSCHI M., I tirocini formativi e di orientamento e il quadro legale, Modena, Collana Adapt, 2001, n. 44

TIRABOSCHI M., L'apprendistato professionalizzante dopo la sentenza n. 176/2010 della Consulta, in Guida al lav., 2010, n. 23

TIRABOSCHI M., L'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione dopo la legge n. 133 del 2008, Dir. rel. ind., 2008, n. 4, 1050

TIRABOSCHI M., La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?, in WP CSDLE "Massimo D'Antona.INT - 91/2012

TIRABOSCHI M., Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento, Dir. rel. ind., 2001, n. 1, 61

TIRABOSCHI M., SENATORI I., La sfida della occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività del lavoro e investimento in capitale umano, in Dir. rel. ind., 2008, n. 3, 648

TIRABOSCHI M., Tutele essenziali nel passaggio verso il lavoro, in Boll. spec. Adapt, 2011, n. 51

TIRABOSCHI P., Alto apprendistato: la circolare ministeriale, Guida al lav., 2006, n. 6

TIRABOSCHI P., Apprendistato professionalizzante: i chiarimenti dopo il competitività, Guida al lav., 2005, n. 30

TIRABOSCHI P., Il nuovo apprendistato: primi chiarimenti ministeriali, Guida al lav., 2004, n. 43

TIRABOSCHI P., L'epilogo dei contratti di formazione e lavoro (nel settore privato), in Dir. rel. ind., 2005, n. 2, 839

TROS F., La flexicurity in Europa può sopravvivere a una doppia crisi?, in Dir. rel. ind., 2013, n. 3, 380

VALLEBONA A., La riforma del lavoro 2012, Torino, 2012, 35

VARESI P.A., Apprendistato e contratto unico per i giovani, in Boll. Adapt 2012, n.1

VARESI P.A., I contratti di lavoro con finalità formative, Milano, 2001

VARESI P.A., Il monitoraggio dell'apprendistato: risultati e problemi aperti, in Dir. rel. ind., 2009, n. 4, 949

VERGARI S., Linee guida sui tirocini e prospettive di riforma regionale, in Giorn. dir. lav. e rel. ind., 2013, n. 139, 449

VITIELLO E., I nuovi rapporti di lavoro secondo la riforma Biagi, Padova, 2004

WEISS M., Tecnologia, ambiente e demografia: il diritto del lavoro alla prova della nuova grande trasformazione. Digitalizzazione: sfide e prospettive per il diritto del lavoro, in Dir. Rel. Ind., 2016, n. 3, 651

WILTHAGEN T., TROS F., The concept of “flexicurity”. A new approach to regulating employment and labour markets, in *Transfer*, 2004, 10, 2, 166

ZAPPALÀ L., Flexicurity e valorizzazione delle capability: l’impulso alla ri-regolamentazione del lavoro a termine, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.INT – 97/2012, 8

ZOPPOLI L., Gli obiettivi di inclusione sociale nella riforma del mercato del lavoro, in *Dir. lav. merc.*, 2004, 297

ZOPPOLI L., SARACINI P., I contratti a contenuto formativo tra “formazione e lavoro” e “inserimento professionale”, in RESCIGNO P. (diretto da) *Trattato di diritto privato*, Torino, 2004

ZUCARO R., Relazione al convegno: “Le donne e i giovani nel mondo delle professioni: criticità, punti di forza e prospettive”, in *Boll. spec. Adapt*, 2011, n. 52