

LE NUOVE LEGGI

Una collana concepita per coniugare tradizione di divulgazione giuridica ed esigenze pratiche dell'avvocato. Ogni volume è un utile strumento di lavoro finalizzato a coordinare le novità legislative all'assetto normativo vigente, mediante un sistema di domande e risposte che chiariscono i dubbi interpretativi derivanti dall'applicazione delle riforme e di schede riepilogative che mettono in evidenza le innovazioni del precetto normativo. La collana si articola in tre sezioni dedicate al diritto civile, penale e amministrativo, sia sostanziale che procedurale.

Il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, è uno dei primi atti del Governo Letta, a sostegno dell'occupazione. A questo e agli altri provvedimenti correlati, che intervengono a modificare interi capitoli del diritto del lavoro, è dedicato il volume. Le misure sono diverse e interessano le disposizioni in tema di flessibilità in entrata, gli incentivi per l'assunzione dei giovani, un piano per il rilancio del Mezzogiorno, la modifica di buona parte delle tipologie contrattuali, con la previsione anche di correttivi alla legge Fornero. Gli interventi riguardano anche l'istruzione, la formazione, l'università, il quadro legislativo in materia di apprendistato e tirocini, insieme alla previsione di misure per la "Garanzia per i Giovani", senza trascurare il tema della previdenza e le novità lavoristiche in materia di lavoro carcerario. Una parte finale è dedicata ad una prima analisi del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, che interviene con una serie di disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni e con norme sulla stabilizzazione dei precari. I contributi raccolti nel presente commentario, agile nella lettura, intendono accompagnare il lettore nella conoscenza e prima interpretazione sistematica delle norme per fornire le coordinate concettuali e le linee guida di indirizzo operativo per una gestione organica e completa del vecchio al nuovo quadro giuridico-istituzionale.

MICHELE TIRABOSCHI, Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia e *visiting professor* presso l'Università Panthéon-Assas (Parigi), l'Universidad de Trèss Febrero (Buenos Aires) e la Middlesex University Business School (Londra). È Coordinatore del Comitato Scientifico di ADAPT (www.adapt.it) e Direttore del Centro studi internazionali e comparati "Marco Biagi". Direttore responsabile di www.bollettinoadapt.it, sito internet dedicato alla promozione di una nuova cultura del lavoro. È Direttore dell'*E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES* e condirettore di *Diritto delle Relazioni Industriali*.

ROBERTA CARAGNANO, Direttore di ADAPT University Press, assegnista di ricerca presso la cattedra di Diritto del lavoro dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. È dottore di ricerca in Diritto delle Risorse Umane nell'ambito della Scuola di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro ADAPT - Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

MARIA GIOVANNONE, ADAPT Senior Research Fellow e assegnista di ricerca presso la cattedra di Diritto del lavoro dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. È dottore di ricerca in Diritto delle relazioni di lavoro ADAPT - Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

FLAVIA PASQUINI, Vice Presidente della Commissione di Certificazione del Centro Studi Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia e ADAPT Senior Research Fellow. È dottore di ricerca in Diritto del lavoro e delle relazioni industriali presso l'Università degli Studi di Bologna.



Scopri all'interno come attivare la versione digitale del volume.

Per saperne di più consulta il sito www.bibliotecavolumi.giuffre.it

ISBN 88-14-18720-7



9 788814 187209

EURO 00,00
5555-40

LE NUOVE LEGGI CIVILI IL LAVORO RIFORMATO

a cura di MICHELE TIRABOSCHI



LE NUOVE LEGGI CIVILI

IL LAVORO RIFORMATO

Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)

a cura di

MICHELE TIRABOSCHI

in collaborazione con

**ROBERTA CARAGNANO
MARIA GIOVANNONE
FLAVIA PASQUINI**



GIUFFRÈ EDITORE

in+
CLICCA E SFOGLIA

2.
**INTERVENTI STRAORDINARI
PER L'OCCUPAZIONE GIOVANILE:
APPRENDISTATO, ALTERNANZA E TIROCINI**
MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. Un piano di misure straordinarie per l'occupazione giovanile? – 2. Le misure in materia di apprendistato professionalizzante: il mancato raccordo con gli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato e con il resto del provvedimento. – 2.2. Verso nuove linee guida in materia di apprendistato professionalizzante? – 2.3. Le vere ragioni del mancato avvio del "sistema" dell'apprendistato. – 3. Le misure in materia di tirocini formativi e alternanza. – 3.1. Il piano di finanziamento dei tirocini curriculari e non. – 3.2. I tirocini nelle imprese multilocalizzate. – 4. Nota bibliografica.

Decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76
convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99

Articolo 2

(Interventi straordinari per favorire l'occupazione, in particolare giovanile)

1. Le disposizioni di cui al presente articolo contengono misure di carattere straordinario e temporaneo applicabili fino al 31 dicembre 2015, volte a fronteggiare la grave situazione occupazionale che coinvolge in particolare i soggetti giovani.

2. In considerazione della situazione occupazionale richiamata al comma 1, che richiede l'adozione di misure volte a restituire all'apprendistato il ruolo di modalità tipica di entrata dei giovani nel mercato del lavoro, entro il 30 settembre 2013 la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano adotta linee guida volte a disciplinare il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere per assunzioni effettuate entro il 31 dicembre 2015 dalle microimprese, piccole e medie imprese di cui alla raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003, anche in vista di una disciplina maggiormente uniforme sull'intero territorio nazionale dell'offerta formativa pubblica di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167. Nell'ambito delle linee guida di cui al precedente periodo, possono in particolare essere adottate le seguenti disposizioni derogatorie dello stesso decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167:

a) il piano formativo individuale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a) è obbligatorio esclusivamente in relazione alla formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche;

b) la registrazione della formazione e della qualifica professionale a fini contrattuali eventualmente acquisita è effettuata in un documento avente i contenuti minimi del modello di libretto formativo del cittadino di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 10 ottobre 2005, recante "Approvazione del modello di libretto formativo del cittadino";

c) in caso di imprese multi localizzate, la formazione avviene nel rispetto della disciplina della regione ove l'impresa ha la propria sede legale.

3. Decorso inutilmente il termine per l'adozione delle linee guida di cui al comma 2, in relazione alle assunzioni con contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, ~~effettuate dall'entrata in vigore del presente decreto al 31 dicembre 2015~~, trovano diretta applicazione le previsioni di cui alle lettere a), b) e c) del medesimo comma 2. **Nelle ipotesi di cui al precedente periodo**, resta comunque salva la possibilità di una diversa disciplina in seguito all'adozione delle richiamate linee guida ovvero in seguito all'adozione di disposizioni di specie da parte delle singole regioni.

4. Fino al 31 dicembre 2015 il ricorso ai tirocini formativi e di orientamento nelle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano dove non è stata adottata la relativa disciplina, è ammesso secondo le disposizioni contenute nell'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 e nel decreto interministeriale 25 marzo 1998, n. 142 e la durata massima dei tirocini prevista dall'articolo 7 del predetto decreto interministeriale è prorogabile di un mese.

5. Il comma 4 trova applicazione anche per i tirocini instaurati nell'ambito delle pubbliche amministrazioni le quali, in attuazione dei principi e criteri contenuti nell'accordo del 24 gennaio 2013 tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, recante "Linee guida in materia di tirocini", provvedono alla corresponsione dei rimborsi spese ivi previsti. A tal fine le amministrazioni provvedono mediante riduzione degli stanziamenti di bilancio destinati alle spese per incarichi e consulenze come determinati ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa.

5-bis. Al fine di sostenere la tutela del settore dei beni culturali è istituito, per l'anno 2014, presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo un Fondo straordinario con stanziamento pari a 1 milione di euro, denominato "Fondo mille giovani per la cultura", destinato alla promozione di tirocini formativi e di orientamento nei settori delle attività e dei servizi per cultura rivolti a giovani fino a ventinove anni di età. Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono definiti i criteri e le modalità di accesso al Fondo di cui al presente comma.

5-ter. Per i tirocini formativi e di orientamento di cui alle linee guida di cui all'Accordo sancito il 24 gennaio 2013 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più regioni possono fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale e possono altresì 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 sede legale.

6. In via sperimentale per gli anni 2013, 2014 e 2015 è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo con dotazione di 2 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2013, 2014, 2015, volto a consentire alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, di corrispondere le indennità per la partecipazione ai tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 1, comma 34, lettera d) della legge 28 giugno 2012, n. 92, per le ipotesi in cui il soggetto ospitante del tirocinio sia un'amministrazione dello Stato anche ad ordinamento autonomo e non sia possibile, per comprovate ragioni, far fronte al relativo onere attingendo ai fondi già destinati alle esigenze formative di tale amministrazione.

7. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono adottate le modalità attuative del comma 6.

8. Gli interventi straordinari di cui ai commi da 1 a 7 del presente articolo costituiscono oggetto di monitoraggio ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 28 giugno 2012, n. 92. A tal fine, entro il 31 dicembre 2015, si provvede ad effettuare una specifica valutazione ai sensi di cui al comma 3, terzo periodo del medesimo articolo 1.

9. All'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, le parole: «entro due anni dalla data di assunzione» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 15 maggio 2015».

10. Al fine di promuovere l'alternanza tra studio e lavoro è autorizzata la spesa di 3 milioni per l'anno 2013 e di 7,6 milioni di euro per l'anno 2014 da destinare al sostegno delle attività di tirocinio curriculare da parte degli studenti iscritti ai corsi di laurea nell'anno accademico 2013-2014.

11. Il Ministro dell'istruzione, dell'università della ricerca, con proprio decreto da adottare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentita la CRUI, fissa i criteri e le modalità per la ripartizione, su base premiale, delle risorse di cui al comma 10 tra le università statali che attivano tirocini della durata minima di 3 mesi con enti pubblici o privati.

12. Le università provvedono all'attribuzione agli studenti delle risorse assegnate ai sensi del comma 11, sulla base di graduatorie formate secondo i seguenti criteri di premialità:

a) regolarità del percorso di studi;

b) votazione media degli esami;

c) condizioni economiche dello studente individuate sulla base dell'Indicatore della situazione economica equivalente, di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e successive modificazioni.

13. Ciascuna università assegna le risorse agli studenti utilmente collocati in graduatoria fino all'esaurimento delle stesse, dando priorità agli studenti che hanno concluso gli esami del corso di laurea, nella misura massima di 200 euro mensili a studente. ~~Tale importo è assegnato allo studente quale cofinanziamento, nella misura del 50 per cento, del rimborso spese corrisposto da altro ente pubblico ovvero soggetto privato in qualità di soggetto ospitante. Tale importo è assegnato allo studente quale cofinanziamento, nella misura del 50 per cento, del rimborso spese corrisposto da altro soggetto pubblico o privato. Per i soli tirocini all'estero presso soggetti pubblici l'importo può essere corrisposto anche in forma di benefici o facilitazioni non monetari.~~

14. Il Ministro dell'istruzione, dell'università della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge fissa i criteri e le modalità per definire piani di intervento, di durata triennale, per la realizzazione di tirocini formativi in orario extracurricolare presso imprese, altre strutture produttive di beni e servizi o enti pubblici, destinati agli studenti della quarta classe delle scuole secondarie di secondo grado, con priorità per quelli degli istituti tecnici e degli istituti professionali, sulla base di criteri che ne premino l'impegno e il merito. Con il medesimo decreto sono fissati anche i criteri per l'attribuzione di crediti formativi agli studenti che svolgono i suddetti tirocini. Dall'attuazione delle misure di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

1. Un piano di misure straordinarie per l'occupazione giovanile?

L'articolo 2 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, enfaticamente rubricato *Interventi straordinari per favorire l'occupazione, in particolare giovanile*, si propone di introdurre alcune misure di impatto immediato «volte a fronteggiare la grave situazione occupazionale che coinvolge in particolare i soggetti giovani»⁽¹⁾; misure che, nell'impianto del decreto, vengono a sommarsi, invero senza alcun coordinamento, agli «incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani»⁽²⁾, alla c.d. «Garanzia per i Giovani»⁽³⁾ e alle ulteriori *Misure urgenti per l'occupazione giovanile e contro la povertà nel Mezzogiorno*⁽⁴⁾.

In realtà i contenuti tematici e precettivi dell'articolo 2 sono decisamente modesti, al pari della circolare ministeriale di commento che ha valore puramente descrittivo⁽⁵⁾, essendosi limitato il legislatore, in relazione al grave problema della disoccupazione giovanile, ad alcuni marginali e (in parte) discutibili interventi di manutenzione della normativa in materia di apprendistato professionalizzante a cui fa seguito un sommario piano sui tirocini formativi finalizzati ora a promuovere l'alternanza studio e lavoro ora a contrastare il preoccupante fenomeno della inattività giovanile. Nulla di straordinario, dunque. Di ciò pare essersi reso conto lo stesso legislatore che, nella legge di conversione del decreto, ha eliminato dal comma 1 dell'articolo 2 (ma non dalla rubrica) il riferimento alla straordinarietà delle misure adottate che originariamente, ma non più dopo la legge di conversione, avevano peraltro natura meramente temporanea essendo applicabili non oltre il 31 dicembre 2015.

Ciò di cui il legislatore non pare invece essersi reso conto, neppure in sede di conversione in legge del decreto, è il carattere confuso e contraddittorio

⁽¹⁾ Così, testualmente, il comma 1 dell'art. 2.

⁽²⁾ Cfr. la rubrica dell'art. 1 del decreto in commento.

⁽³⁾ Cfr. la rubrica dell'art. 5 del decreto in commento.

⁽⁴⁾ Cfr. la rubrica dell'art. 3 del decreto in commento.

⁽⁵⁾ Cfr. la circ. Min. lav. 29 agosto 2013, n. 35.

dell'intervento. Per un verso si promuove, con misure invero tutte da verificare sul piano pratico, il contratto di apprendistato. Per l'altro verso, e con riferimento alla stessa platea di soggetti, si avvia un piano straordinario e sussidiato per l'attivazione dei tirocini formativi che, come mostrano i recenti andamenti del mercato del lavoro, rischiano di cannibalizzare, per il minor costo e i ridotti adempimenti burocratici e amministrativi, l'apprendistato stesso. Che il legislatore non sia consapevole di questo rischio è del resto reso evidente dal comma 8 dell'articolo 2 in commento, ove si prevede un monitoraggio, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 28 giugno 2012, n. 92, delle sole misure introdotte in tema di apprendistato e non anche in tema di tirocini. Una lacuna questa già oggi particolarmente evidente alla luce dei rapporti di monitoraggio sul sistema della comunicazioni obbligatorie del Ministero del lavoro sin qui resi pubblici dall'Isfol che registrano un drastico calo nella attivazione dei contratti di apprendistato ⁽⁶⁾ senza tuttavia spiegarne le ragioni e, comunque, senza aver ancora avviato una analisi circa la concorrenza tra i due istituti. E questo anche perché i tirocini, che pure rientrano nel sistema delle comunicazioni obbligatorie, non sono oggetto dei periodici rapporti di monitoraggio del mercato del lavoro avviati nell'ambito della c.d. legge Fornero.

2. Le misure in materia di apprendistato professionalizzante: il mancato raccordo con gli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato e con il resto del provvedimento

Anche nel decreto-legge in commento, come è oramai prassi nella legislazione italiana sul lavoro, non mancano misure finalizzate al rilancio dell'apprendistato da tutti oramai inteso, almeno a parole e nonostante una forte contrazione nel suo utilizzo ⁽⁷⁾, come il canale preferenziale ⁽⁸⁾ ovvero la modalità prevalente ⁽⁹⁾ di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Tuttavia per comprendere, ben oltre le più che condivisibili dichiarazioni di principio, la reale portata delle singole disposizioni di dettaglio in materia di apprendistato contemplate nel decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, e confermate (con modifiche procedurali, ma non di sostanza) dalla legge di conversione 9

⁽⁶⁾ ISFOL, *Effetti della legge n. 92/2012 sulla dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro. Rapporto n. 3*, 2013. Che il calo dell'apprendistato non sia riconducibile alla sola crisi economica internazionale è dimostrato dalla esperienza internazionale e comparata che per contro evidenzia, nello stesso arco temporale, un incremento dei contratti di apprendistato per esempio in Francia e ancor di più nel Regno Unito. Si vedano i rapporti nazionali e internazionali di ricorso all'apprendistato pubblicati in www.fareapprendistato.it, *Fonti*, sezione *Approfondimenti*.

⁽⁷⁾ Accanto ai periodici rapporti di monitoraggio sull'andamento dell'apprendistato curati dall'Isfol si veda ISFOL, *op. cit.*

⁽⁸⁾ Cfr. l'art. 1 del d.lgs. n. 167/2011, c.d. Testo Unico dell'apprendistato, e l'accordo tra Governo, Regioni e parti sociali del 27 ottobre 2010 (in www.fareapprendistato.it, *Fonti*, sezione *Normativa nazionale*) che sta alla base di questo provvedimento.

⁽⁹⁾ Cfr. l'art. 1, comma 1, lett. b, della l. n. 92/2012.

agosto 2013, n. 99, pare preliminarmente utile analizzare quello che nel decreto non si trova.

Il provvedimento, infatti, si occupa unicamente dell'apprendistato professionalizzante o di mestiere di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167. Nonostante la persistente e oramai stucchevole enfasi sul modello tedesco, e persino una formale intesa di cooperazione tra Ministero del lavoro italiano e Ministero del lavoro tedesco⁽¹⁰⁾, nessun riferimento è contenuto all'apprendistato "scolastico"⁽¹¹⁾, incentrato su una robusta alternanza e integrazione tra scuola e lavoro, e tanto meno all'apprendistato di alta formazione per percorsi di scuola secondaria superiore e per l'alta formazione universitaria (rispettivamente artt. 3 e 5 del d.lgs. n. 167/2011). Eppure, come puntualmente documentato nei preziosi rapporti Isfol di monitoraggio dell'apprendistato⁽¹²⁾, sono queste le due tipologie che ancora non decollano. E ciò nonostante siano presenti nel nostro ordinamento dall'ormai lontano 2003, anno di approvazione della legge Biagi, e rappresentino, a livello comparato, l'idealtipo a cui dovrebbe protendere l'evoluzione dell'istituto.

L'articolo 2 non contempla poi alcuna forma di raccordo in merito al campo di applicazione degli incentivi per l'assunzione di giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni di cui all'articolo 1 del decreto-legge in commento. Di modo che non è affatto chiaro, stante la sovrapposizione della platea di soggetti destinatari delle misure, se i nuovi incentivi saranno operativi, alle condizioni e nei limiti previsti dal decreto, anche per le assunzioni in apprendistato in alternativa o anche in aggiunta a quelli oggi esistenti⁽¹³⁾.

È noto infatti che, a seguito della approvazione del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, l'apprendistato è stato formalmente qualificato dal legislatore come un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato superando così in modo inequivocabile precedenti dubbi sollevati dalla dottrina. In attesa dei necessari pronunciamenti dell'Inps ex articolo 1, comma 9, del decreto-legge in commento può, in effetti, sorgere più di un dubbio sulla effettiva applicabilità dei nuovi incentivi anche all'apprendistato sia in ragione del criterio di specialità (gli apprendisti godono di uno specifico sistema di incentivazione calibrato sulla dimensione aziendale e su quella temporale) sia in funzione del fatto che l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, parla espressamente di «forme di occupazione stabile», là dove è noto che, al termine del periodo di formazione, il contratto di apprendistato è liberamente recedibile da entrambe le parti negoziali non essendo sottoposto al regime

⁽¹⁰⁾ *Italia-Germania: lavorare insieme per l'occupazione dei giovani*, in www.fareapprendistato.it, Fonti, sezione Approfondimenti.

⁽¹¹⁾ Cfr. tuttavia *infra*, per un confuso e inopportuno cenno alla possibile trasformazione di un contratto di apprendistato per la qualifica o il diploma professionale in contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere, M. TIRABOSCHI, *Apprendistato: la transizione dal primo al secondo livello*, nella parte II, sez. B, di questo volume.

⁽¹²⁾ In www.fareapprendistato.it, Fonti, sezione Approfondimenti.

⁽¹³⁾ Cfr. N. D'ERARIO, M. TIRABOSCHI, *Incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di giovani lavoratori*, che precede in questa sezione.

vincolistico in materia di licenziamenti. Per non parlare poi della difficile armonizzazione del quadro degli incentivi, sul piano pratico e gestionale, nella eventualità che fossero applicabili anche all'apprendistato, in ragione della diversa intensità e durata delle tipologie di incentivo che accompagnano l'apprendistato rispetto a quelle ora disegnate dal legislatore con l'articolo 1 del decreto in commento.

Il ragionamento non è capzioso solo se si consideri la circostanza che la eventuale (e allo stato ampiamente plausibile) non applicabilità della misura di incentivazione all'apprendistato potrebbe indurre più di un imprenditore a orientarsi verso formule di inserimento, contrattuali e non, alternative a questa tipologia di lavoro che pure, almeno parole, si dichiara di voler sostenere: o, appunto, quelle stabili sussidiate *ex* articolo 1 del decreto-legge in commento o, anche, il nuovo contratto a termine di tipo soggettivo, così come ampliato nella sua durata e nelle sue causali dall'articolo 7 del decreto-legge ⁽¹⁴⁾ o, infine, l'ampia gamma di tirocini formativi riformati dalla legge Fornero e ora generosamente sussidiati, sempre dal decreto in commento, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2 oggetto della nostra analisi ⁽¹⁵⁾ così come nell'ambito del Piano straordinario per il Mezzogiorno di cui al successivo articolo 3 ⁽¹⁶⁾.

Tutte queste considerazioni non depongono certamente a favore di un percorso di rilancio effettivo del contratto di apprendistato che, al di là dell'enfasi sui giovani e delle immancabili dichiarazioni di principio, non decolla più per l'incapacità di costruire, attraverso la rilevazione dei fabbisogni formativi e l'integrazione tra scuola e lavoro, un vero e proprio sistema per l'incontro dinamico e progettuale tra la domanda e l'offerta di lavoro che per reali lacune normative o per l'assenza di adeguati incentivi economici e normativi. Di modo che anche il mancato raccordo con le iniziative relative all'avvio in Italia del c.d. Piano di "Garanzia per i Giovani" ⁽¹⁷⁾ rappresenta un limite oggettivo di un provvedimento che, nel complesso, sembra costruito per comparti stagni privo come è di una visione unitaria e organica delle misure volte a sostegno dei giovani nell'inserimento nel mercato del lavoro.

2.2. Verso nuove linee guida in materia di apprendistato professionalizzante?

Collocate in questa prospettiva di analisi ben poca cosa appaiono, dunque, le misure espressamente contemplate nel decreto in materia di apprendistato

⁽¹⁴⁾ Si veda M. GIOVANNONE, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro a termine nuovamente riformato*, nella parte II, sez. B, di questo volume.

⁽¹⁵⁾ *Infra*, § 3.

⁽¹⁶⁾ Si veda S. SPATTINI, *La carta acquisti per la promozione dell'inclusione sociale nel Mezzogiorno*, che segue in questa sezione.

⁽¹⁷⁾ Si veda G. ROSOLEN, M. TIRABOSCHI, *Prime misure per l'attuazione della cosiddetta "Garanzia per i Giovani"*, che segue in questa sezione.

professionalizzante o di mestiere. E ciò non solo perché l'attenzione del legislatore è, ancora una volta, limitata all'apprendistato "all'italiana", che è cosa alquanto diversa dall'apprendistato europeo inteso come vero e proprio segmento strategico del sistema educativo di istruzione e formazione professionale secondo il noto sistema duale di formazione tedesco.

Sulla lettura del provvedimento incide, invero, una ulteriore considerazione che induce a una valutazione fortemente critica di questa sezione del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76. Con la legge di conversione del decreto, il legislatore ha opportunamente eliminato la valenza meramente temporanea delle misure in questione, originariamente limitate al 31 dicembre 2015 e per le sole piccole e medie imprese di cui alla raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003. Il provvedimento interviene tuttavia, con una tecnica di normazione maldestra, su competenze regionali imponendo in tempi davvero ristretti se non proprio irrealistici un risultato obbligato anche nel caso non si realizzi la necessaria intesa in Conferenza unificata Stato, Regioni, Province autonome con ciò mettendo fortemente in crisi il principio cardine di leale collaborazione, sin qui adoperato dalla Corte costituzionale per dirimere l'imponente contenzioso in materia, su cui è stato fondato il Testo Unico dell'apprendistato (d.lgs. n. 167/2011).

L'articolo 2, comma 2, del decreto in commento – facendo leva sulla grave situazione occupazionale dei giovani nel nostro Paese e sulla conseguente necessità di rilancio del contratto di apprendistato – prevede infatti che, entro il 30 settembre 2013, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano adotti nuove linee guida volte a disciplinare il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere grosso modo sulla falsariga di quanto già avvenuto per la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento⁽¹⁸⁾ e ciò «anche in vista di una disciplina maggiormente uniforme sull'intero territorio nazionale dell'offerta formativa pubblica di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167».

Da quanto è dato desumere dalla lettera della legge, le linee guida dovranno intervenire sulla sola offerta formativa pubblica di tipo trasversale. Nulla esclude, tuttavia, che la Conferenza unificata possa decidere di intervenire anche su altri profili dell'apprendistato professionalizzante o di mestiere posto che non è certo nella imposizione di un risicato monte massimo di 120 ore nell'arco del triennio che si può ravvisare la vera ragione del fallimento della riforma dell'apprendistato. Vero è, semmai, che proprio l'offerta formativa

⁽¹⁸⁾ Cfr. l'art. 1, comma 34, l. n. 92/2012, da cui sono scaturite le linee guida del 24 gennaio 2013 che tuttavia, come dimostrano i primi monitoraggi delle normative regionali di attuazione, hanno fallito l'obiettivo di far convergere le Regioni su un impianto normativo omogeneo per l'intero territorio nazionale. Per un monitoraggio delle normative regionali in materia di tirocini formativi e di orientamento si veda il forum *open access* attivo sulla piattaforma collaborativa www.transizionioccupazionali.it reperibile al link <http://moodle.adaptland.it/mod/forum/discuss.php?d=223>.

pubblica, per quanto contenuta, consente all'apprendistato che abbiamo definito "all'italiana", e cioè all'apprendistato professionalizzate, di sottrarsi alle possibili censure della Commissione europea che, nel recente passato, è giunta a qualificare come aiuti di stato gli sgravi contributivi del contratto di formazione e lavoro.

Ciò precisato, nell'ambito delle linee guida potranno, in particolare, essere adottate, per espressa previsione legislativa, le seguenti disposizioni derogatorie alla disciplina di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167:

a) il Piano formativo individuale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*, sarà obbligatorio esclusivamente in relazione alla formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche e non per la formazione pubblica;

b) la registrazione della formazione e della qualifica professionale a fini contrattuali eventualmente acquisita potrà essere effettuata in un documento avente i contenuti minimi del modello di libretto formativo del cittadino ⁽¹⁹⁾;

c) in caso di imprese multilocalizzate, la formazione potrà avvenire nel rispetto della disciplina della Regione ove l'impresa ha la propria sede legale.

Si tratta, invero, di previsioni decisamente modeste che poco o nulla incidono sulle reali ragioni del mancato decollo dell'istituto e che comunque, almeno in parte, hanno valenza puramente interpretativa se non di vera e propria duplicazione di previsioni già esistenti vuoi nella normativa nazionale vuoi in quella regionale e/o contrattuale. Certamente non condivisibile è la posizione di chi, con specifico riferimento alle imprese multilocalizzate, ha individuato nel decreto in commento un obbligo di applicare sempre e necessariamente la normativa della Regione in cui si trova la sede legale. Il comma 2 dell'articolo 2, nella sua genericità, sembra in effetti perentorio nell'affermare che, in questi casi, «la formazione avviene nel rispetto della disciplina della regione ove l'impresa ha la propria sede legale». L'utilizzo delle parole "avviene" non è però di per sé sufficiente a far sorgere un obbligo, peraltro in contrasto con il precetto di cui all'articolo 7, comma 10, del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, posto che le parole utilizzate dal legislatore si riferiscono sempre nella previsione in esame, alla mera possibilità che la formazione, su scelta della azienda, venga svolta nel rispetto di una unica legge regionale. Trattandosi di una misura (eventuale) di semplificazione, da valutarsi in sede di Conferenza Stato, Regioni, Province autonome, non può certo essere intesa alla stregua di una nuova rigidità nella gestione dell'apprendistato che penalizzerebbe le imprese interessate ad applicare, anche ai fini dei relativi incentivi, regole diversificate in funzione della diversa offerta formativa pubblica delle Regioni in cui si trovano i propri uffici, impianti o semplici sedi operative.

Sta di fatto che, decorso inutilmente il termine del 30 settembre 2013, come è probabile che sia stante la complessità dei lavori della Conferenza unifi-

⁽¹⁹⁾ Cfr. il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 10 ottobre 2005, recante l'approvazione del modello di libretto formativo del cittadino.

cata Stato, Regioni, Province autonome, le cennate misure di semplificazione saranno operative per le assunzioni con contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere effettuate a partire dal 1° ottobre 2013, come ha chiarito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la circolare 29 agosto 2013, n. 35.

Ciò fatta tuttavia sempre salva la possibilità – come confermato ora dalla novella dell'articolo 2, comma 3, operata dalla legge di conversione del decreto – di una diversa disciplina in seguito alla successiva (ma non scontata) adozione delle richiamate linee guida in Conferenza unificata Stato, Regioni, Province autonome ovvero in seguito alla adozione di disposizioni *ad hoc* da parte delle singole Regioni che, ai sensi di quanto inequivocabilmente chiarito dalla Corte costituzionale ⁽²⁰⁾, mantengono in ogni caso il dominio sulla offerta formativa pubblica dell'apprendistato. Come ancora una volta dimostrato dalla frammentaria e incompleta attuazione delle linee guida in materia di tirocini dello scorso 24 gennaio 2013 ⁽²¹⁾, il dubbio che le Regioni continueranno, anche dopo il 30 settembre 2013, a muoversi in ordine sparso nella regolazione della offerta formativa pubblica dell'apprendistato professionalizzante è del tutto evidente e fondato.

2.3. Le vere ragioni del mancato avvio del “sistema” dell'apprendistato

Al di là di questi dubbi di ordine tecnico ed operativo, l'intervento di cui al comma 2 dell'articolo 2 pare in ogni caso malamente replicare la suddivisione di “competenze” di fatto sottesa all'accordo raggiunto in Conferenza Stato, Regioni, Province autonome per la stesura del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, là dove le Regioni facevano un passo indietro nella regolazione dell'apprendistato di mestiere, inteso come poco più di un contratto di formazione e lavoro e per questo affidato alla contrattazione collettiva, per appropiarsi della gestione e implementazione del vero apprendistato quello di tipo scolastico e universitario. La mappatura della evoluzione della normativa regionale mostra, invero, come questo disegno sia stato sin qui attuato solo sulla carta e che le tipologie di apprendistato di primo e terzo livello non riescano a incontrare il favore delle imprese non tanto per presunti inadempimenti da parte delle Regioni quanto per la generalizzata indifferenza degli attori del sistema di relazioni industriali che non hanno quasi mai contemplato la relativa regolazione attuativa, alquanto delicata soprattutto per i profili retributivi, nella contrattazione collettiva nazionale di categoria ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Cfr. C. cost. n. 50/2005 e, ancora più incisivamente, C. cost. n. 176/2010.

⁽²¹⁾ Cfr. *supra*, nota 18.

⁽²²⁾ Per il monitoraggio della contrattazione collettiva si rinvia ancora al sito www.fareapprendistato.it, Fonti, sezione *Approfondimenti*.

Quanto sin qui rilevato porta a ritenere che siano davvero ben poca cosa le misure contemplate nel decreto-legge in commento che, nel cercare comode quanto inesistenti scorciatoie su elementi di puro dettaglio normativo, finiscono con il depotenziare ogni tentativo di vero rilancio dell'apprendistato. In questo senso si può leggere la supposta irrilevanza della componente formativa trasversale pubblica che pure, in una moderna concezione delle competenze, dovrebbe costituire il software della componente hardware di mestiere, propria dell'apprendistato professionalizzante, e non invece, come implicitamente intesa dal decreto, una inutile vessazione burocratica imposta dal regime comunitario in materia di aiuto di Stato alla occupazione. E lo stesso si può dire per le disposizioni in materia di libretto formativo, un elemento imprescindibile di un sistema di certificazione delle competenze, previsto già nell'ambito della legge Biagi e ancora oggi non operativo. Nulla aggiunge, infine, la disposizione sulle imprese multilocalizzate, già prevista negli stessi termini all'articolo 7, comma 10, del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167.

Ben altra cosa, per il rilancio dell'apprendistato in tutte le sue forme e tipologie contrattuali, sarebbe piuttosto stata l'attuazione nei tavoli tecnici avviati tra Governo, Regioni e parti sociali del cuore della riforma del Testo Unico del 2011 è cioè la definizione, nell'ottica di un sistema funzionale ai fabbisogni professionali attuali e potenziali espressi dal mercato del lavoro, degli standard professionali e formativi di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, incentrati sui profili professionali e sulle declaratorie del sistema di classificazione e inquadramento del personale dei contratti collettivi di lavoro. Un cuore che invero, a due anni dalla entrata in vigore del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, non ha mai iniziato a pulsare e che è stato ora sostanzialmente espunto dal corpo del Testo Unico dalla formalistica impostazione del sistema burocratico di certificazione delle competenze previsto dal decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, di attuazione della legge 28 giugno 2012, n. 92, che pone invece al centro del sistema non la formazione in azienda, propria dell'apprendistato⁽²³⁾, ma la "formazione formale" intesa unicamente alla stregua di una formazione pubblica connessa al conseguimento di un titolo di studio.

3. Le misure in materia di tirocini formativi e alternanza

Di non secondaria importanza, per una lettura complessiva della coerenza del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, con le finalità dichiarate dal legislatore in termini generali e in apertura dell'articolo 2, è poi lo scomposto intervento in materia di tirocini.

Da un lato infatti, in termini di dichiarazioni di principio, il Governo prospetta un ambizioso intervento di contrasto alla disoccupazione giovanile con

⁽²³⁾ A partire dalla legge Biagi del 2003 e, più ancora, a seguito delle linee guida sulla formazione concordate tra Governo, Regioni e parti sociali il 17 febbraio 2010.

un piano di incentivazione dei rapporti di lavoro stabili e strutturati e con l'immane rilancio del contratto di apprendistato. Dall'altro lato, tuttavia, mentre si apre ancora troppo timidamente al contratto a termine di tipo soggettivo o acasale, circondandolo di vincoli e paletti⁽²⁴⁾, si spalanca la strada a un ampio e incontrollato ricorso ai tirocini. Non tanto, però, quale metodologia formativa incentrata sul metodo della alternanza in senso stretto⁽²⁵⁾. Dalla lettura del decreto – ancor più come convertito sul punto, con rilevanti modifiche, in legge – emerge, piuttosto, l'idea del tirocinio come unica vera e plausibile occasione di rapido contatto dei giovani con il mercato del lavoro attraverso sperimentate forme di lavoro senza contratto che – in ragione dell'elevato costo del lavoro regolare e del persistere di talune rigidità normative alla flessibilità contrattuale, tanto in ingresso che in uscita – non poco hanno dequalificato, almeno nel nostro Paese, questo importante canale di transizione dalla scuola al lavoro. E questo al punto di richiedere recentemente azioni di contrasto⁽²⁶⁾ all'utilizzo spregiudicato e distorto dei tirocini con norme restrittive, come quelle contenute nella legge 28 giugno 2012, n. 92, e nelle relative linee guida approvate da Governo, Regioni e Province autonome in Conferenza unificata lo scorso 24 gennaio 2013, che vengono ora in parte sconfessate o, comunque, poste a carico, in termini di oneri economici, della finanza pubblica.

In realtà il quadro normativo in materia di tirocini non è certo migliorato a seguito della adozione delle linee guida che sono state recepite solo da poche Regioni e, comunque, in termini niente affatto omogenei⁽²⁷⁾. Il tentativo del Governo di porre nuovamente mano alla disciplina dei tirocini è tuttavia presto venuto meno probabilmente per l'obiezione delle Regioni che, a fronte di quanto previsto originariamente dal decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, hanno prospettato un nuovo contenzioso innanzi alla Corte costituzionale. La legge di conversione del decreto non ha così confermato, molto opportunamente, i commi 4 e 5 dell'articolo 2, con cui il Governo aveva inteso sopperire alla lacunosa opera di regolazione della materia a livello regionale.

L'articolo 2, comma 4, del decreto disponeva, infatti, che, «fino al 31 dicembre 2015 il ricorso ai tirocini formativi e di orientamento nelle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano dove non è stata adottata la relativa disciplina, è ammesso secondo le disposizioni contenute nell'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 e nel decreto interministeriale 25 marzo 1998, n.

⁽²⁴⁾ Si veda M. GIOVANNONE, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro a termine nuovamente riformato*, nella parte II, sez. B, di questo volume.

⁽²⁵⁾ Ciò nonostante un confuso richiamo nel decreto al concetto di alternanza anche con riferimento ai tirocini universitari c.d. curriculari contenuto nell'art. 2, comma 10, in commento. Sul punto si veda il contributo che segue in questa sezione di E. MASSAGLI, *Istruzione e formazione: un'occasione mancata*.

⁽²⁶⁾ Ma anche vere e proprie sanatorie come previsto ora dallo stesso d.l. n. 76/2013, come convertito con modifiche dalla l. n. 99/2013 che dispone una procedura di stabilizzazione dei tirocini attivati irregolarmente. Cfr. F. PASQUINI, *La stabilizzazione degli associati in partecipazione che apportano lavoro (e un refuso sui tirocini?)*, nella parte II, sez. B, di questo volume.

⁽²⁷⁾ Cfr. *supra*, nota 18.

142 e la durata massima dei tirocini prevista dall'articolo 7 del predetto decreto interministeriale è prorogabile di un mese». Questa previsione, seppure comprensibile nelle sue finalità, conteneva invero un forte rischio di ritorno al passato. Invece di incalzare le Regioni nel rispetto dei termini di implementazione delle linee guida dello scorso 24 gennaio 2013, il Governo sembrava infatti concedere alle Regioni una transizione lunga e morbida, riattivando surrettiziamente una normativa che, stante il recente intervento della Corte costituzionale⁽²⁸⁾, pareva travolta dal giudizio di incostituzionalità dell'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, che, appunto, in assenza di regolazione regionale, rinviava alla legge 24 giugno 1997, n. 196. A ben vedere, tuttavia, il precetto conteneva un ambito temporale di applicazione della legge 24 giugno 1997, n. 196, ben delimitato, di modo che al termine del 2015, là dove le Regioni non avessero provveduto a disciplinare la materia, pareva da escludersi in toto la possibilità di attivare tirocini stante il vuoto normativo che, questa volta in modo inequivocabile⁽²⁹⁾, sarebbe venuto a determinarsi. Di modo che, nelle Regioni prive di apposita regolazione dei tirocini potrà ancora considerarsi vigente, in via meramente sussidiaria e cedevole, la disciplina contenuta nell'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, stante l'inerzia nel regolare una materia che pure, come chiarito dalla Corte costituzionale con sentenza 287/2012, è di loro esclusiva competenza⁽³⁰⁾.

Con la previsione dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge (estesa dal comma 5 anche alla pubblica amministrazione) il quadro regolatorio dei tirocini avrebbe dunque rischiato di rimanere incerto e frammentario ancora per molto tempo caratterizzandosi per forte disomogeneità normativa e di tutele per i tirocinanti sparsi sul territorio nazionale, mancanza di certezza riguardo all'obbligo di corrispondere al tirocinante una indennità di partecipazione e sui contenuti della formazione.

Eliminati dalla legge di conversione i commi 4 e 5 dell'articolo 2 del decreto le misure in materia di tirocini perdono ora il loro impatto ordinamentale e si traducono in una sorta di piano incentivato con specifico riferimento al settore della pubblica amministrazione che è stato non poco spiazzato dall'obbligo previsto dall'articolo 1, comma 34, lettera *d*, della legge 28 giugno 2012, n. 92, di riconoscere, a invarianza dei saldi di finanza pubblica, una congrua indennità allo stagista per la prestazione resa.

⁽²⁸⁾ C. cost. n. 287/2012.

⁽²⁹⁾ Salvo non ritenere comunque attivabili, nelle Regioni prive di regolamentazione, tirocini formativi sui generis, ai sensi del principio codicistico di autonomia contrattuale e meritevolezza di tutela (art. 1322 c.c.), come del resto già ammesso in due occasioni dal Ministero del lavoro con risposta a interpello n. 7/2010 e, più recentemente, a interpello n. 20/2013 relativo alla curiosa fattispecie di tirocini svolti in ambasciate italiane all'estero che, per definizione, risultano privi di una regolamentazione regionale di riferimento svolgendosi al di fuori del territorio italiano.

⁽³⁰⁾ Sul punto la circ. Min. lav. n. 35/2013 è silente, ma ciò probabilmente al solo fine di non entrare in tensione con le Regioni che sono ancora impegnate nella fase di recepimento delle linee guida dello scorso 24 gennaio 2013.

3.1. Il piano di finanziamento dei tirocini curriculari e non

Ai sensi del comma 5-*bis* dell'articolo 2 del decreto, introdotto dalla legge di conversione, si prevede in primo luogo lo stanziamento di 1 milione di euro per l'anno 2014 destinato a un Fondo straordinario finalizzato alla promozione di tirocini formativi e di orientamento nei settori delle attività e dei servizi per cultura rivolti a giovani fino a 29 anni di età. Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, saranno definiti i criteri e le modalità di accesso al Fondo denominato *Fondo mille giovani per la cultura*. In realtà, calcolando una media di 400 euro a tirocinio per una durata minima di 3 mesi, la capienza del Fondo coprirà grosso modo poco più di 800 tirocini.

Ai sensi del comma 6 dell'articolo 2 è poi istituito in via sperimentale, per gli anni 2013, 2014 e 2015, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un ulteriore fondo (con dotazione di 2 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2013, 2014, 2015) volto a coprire il riconoscimento delle indennità per la partecipazione ai tirocini nelle ipotesi in cui il soggetto ospitante del tirocinio sia una amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e non sia possibile, per comprovate ragioni, far fronte al relativo onere attingendo ai fondi già destinati alle esigenze formative di tale amministrazione. Anche in questo caso un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, preciserà i criteri e le modalità di accesso al Fondo. Calcolando una media di 400 euro a tirocinio per una durata minima di 3 mesi, la capienza del Fondo coprirà grosso modo poco più di 1.500 tirocini per anno.

Una terza e più robusta tipologia di intervento è infine prevista dai commi 10-14 dell'articolo e del decreto in commento con specifico riferimento ai tirocini curriculari rispetto ai quali il legislatore ricorre, in maniera decisamente atecnica, al concetto di alternanza studio/lavoro. Per «promuovere l'alternanza tra studio e lavoro» è, infatti, autorizzata la spesa di 3 milioni per l'anno 2013 e di 7,6 milioni di euro per l'anno 2014, tratti dal Fondo di finanziamento ordinario delle università, da destinare al sostegno delle attività di tirocinio curriculare da parte degli studenti iscritti ai corsi di laurea nell'anno accademico 2013-2014. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto da adottare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, sentita la CRUI, fisserà i criteri e le modalità per la ripartizione, su base premiale, delle risorse tra le università statali che attivano tirocini della durata minima di 3 mesi con enti pubblici o privati. Le università provvederanno alla

attribuzione agli studenti delle risorse assegnate sulla base di graduatorie formate secondo i seguenti criteri di premialità:

- a) regolarità del percorso di studi;
- b) votazione media degli esami;
- c) condizioni economiche dello studente ⁽³¹⁾.

Ciascuna università assegnerà le risorse agli studenti utilmente collocati in graduatoria fino all'esaurimento delle stesse, dando priorità agli studenti che hanno concluso gli esami del corso di laurea, nella misura massima di 200 euro mensili a studente. Come precisa la legge di conversione, tale importo sarà assegnato allo studente «quale cofinanziamento, nella misura del 50 per cento, del rimborso spese corrisposto da altro soggetto pubblico o privato» e, per i soli tirocini all'estero presso soggetti pubblici, come nel caso dei tirocini CRUI/Ministero degli affari esteri, «l'importo potrà essere corrisposto anche in forma di benefici o facilitazioni non monetari».

Rispetto ai fondi stanziati per i beni culturali e la pubblica amministrazione, il numero di tirocini sussidiati da questa ulteriore misura pare decisamente maggiore. Nell'arco di 18 mesi si possono ipotizzare, per i tempi e le somme indicate dal legislatore, all'incirca 15/18 mila stage. Vero è, tuttavia, che il legislatore, pur a fronte delle estreme difficoltà delle pubbliche amministrazioni di coprire i costi dei tirocini non curricolari, avvia un Piano straordinario di incentivazione dei tirocini curricolari ⁽³²⁾ che sono già ampiamente promossi dagli Atenei italiani e che, soprattutto, non sono soggetti all'obbligo legale della congrua indennità per la prestazione resa ingenerando non poca confusione rispetto a una tematica controversa, quella del compenso al tirocinante, che era già stata (diversamente) definita dall'articolo 1, comma 34, lettera *d*, della legge 28 giugno 2012, n. 92, e dalle relative linee guida del 24 gennaio 2013. Invero, se è già ampiamente discusso e discutibile l'obbligo del congruo compenso per i tirocini extracurricolari, davvero non si comprende il significato dell'intervento in esame in relazione a tirocini, quelli curricolari, di cui nessuno può dubitare della bontà, e di certo poco o nulla suscettibili di uso distorto e precarizzante rispetto ai tirocini svolti al termine del percorso di studi. Tutto ciò peraltro, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettera *f*, del decreto in commento, non attraverso risorse aggiuntive per l'alternanza, ma semplicemente mediante una corrispondente riduzione (per il 2014) del già risicato Fondo per il finanziamento ordinario delle università.

Ben più interessante, invero è la misura di cui al comma 14 dell'articolo 2 in commento, là dove si prevede che il Ministro dell'istruzione, dell'università

⁽³¹⁾ Le condizioni economiche dello studente saranno individuate sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente, di cui al d.lgs. n. 109/1998 e successive modificazioni.

⁽³²⁾ Per una definizione dei tirocini curricolari, ossia i tirocini formativi e di orientamento 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 quella di favorire direttamente l'inserimento lavorativo bensì quella di affinare il processo di apprendimento e di formazione, cfr. la circ. Min. lav. 12 settembre 2011, n. 24.

e della ricerca, con decreto da adottare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in commento, fissa i criteri e le modalità per definire piani di intervento, di durata triennale, per la realizzazione di tirocini formativi in orario extra-curricolare, presso imprese e altre strutture produttive di beni e servizi o enti pubblici, destinati agli studenti della quarta classe delle scuole secondarie di secondo grado, con priorità per quelli degli istituti tecnici e degli istituti professionali, sulla base di criteri che ne premino l'impegno e il merito. In questo caso, tuttavia, il Governo non prevede alcuna risorsa aggiuntiva («dalle misure di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica») a conferma della scarsa attenzione al tema della (vera) alternanza scuola/lavoro come del resto dimostrato dalla non conversione in legge dell'articolo 6 del decreto⁽³³⁾.

A conclusione della analisi di dettaglio dei commi 4-14 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, come modificati dalla legge di conversione, si può dunque concludere con un giudizio fortemente negativo circa le misure in essi contenute. A fronte di un tasso di disoccupazione giovanile che si avvicina al 40% e a una stima dei giovani inattivi pari a ben 2 milioni pare davvero poca cosa un piano di incentivazione di mere esperienze formative come i tirocini che, nel prossimo anno, non supererà le 20 mila unità. Le poche risorse disponibili andavano forse utilizzate per la strutturazione in termini professionali degli uffici placement di scuole e università che sono uno degli anelli deboli della transizione dalla scuola al lavoro nel nostro Paese e non certo per misure tampone che non sono di per sé in grado di costruire un sistema per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro in funzione del raccordo tra sistema educativo e formativo e mercato del lavoro e nell'ottica del superamento del disallineamento tra competenze dei giovani e fabbisogni attuali o potenziali espressi dal tessuto produttivo.

3.2. I tirocini nelle imprese multilocalizzate

Di una qualche utilità è, invece, la previsione di cui al comma 5-ter dell'articolo 2 in commento, introdotta dalla legge di conversione che, «per i tirocini formativi e di orientamento di cui alle linee guida di cui all'Accordo sancito il 24 gennaio 2013 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano», prevede la possibilità⁽³⁴⁾ per i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più Regioni di «fare riferimento alla sola normativa della Regione dove è ubicata la sede legale» stabilendo altresì la possibilità di «accentrare le comunicazioni di cui all'articolo 1, commi 1180 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296,

⁽³³⁾ Si veda E. MASSAGLI, *Istruzione e formazione: un'occasione mancata*, cit.

⁽³⁴⁾ Cfr. la circ. Min. lav. n. 35/2013, che conferma trattarsi di mera facoltà e non di obbligo.

presso il Servizio informatico nel cui ambito territoriale è ubicata la sede legale».

La nuova disposizione ripristina così quanto già convenuto tra Governo, Regioni e parti sociali nell'accordo del 27 ottobre 2010 in materia di apprendistato, là dove si prevedeva espressamente l'estensione della regola in esame ai tirocini formativi e di orientamento come del resto anticipato, sul piano della prassi amministrativa, da una circolare del Ministero del lavoro del 29 settembre 2010 ⁽³⁵⁾. È noto infatti come, pur dopo la fissazione della regola di favore per le imprese c.d. multilocalizzate nell'ambito del Testo Unico dell'apprendistato del 2011, le linee guida del 24 gennaio 2013 di attuazione della legge 28 giugno 2012, n. 92, avessero inopinatamente optato per una soluzione opposta con riferimento ai tirocini per i quali avrebbe dunque sempre prevalso la regolamentazione della Regione in cui vengono attivati con non poche complicazioni burocratiche e gestionali per i datori di lavoro (pubblici o privati) presenti in più Regioni.

La formulazione ora contemplata al comma 5-ter dell'articolo 2 in commento non pare, tuttavia, pienamente tranquillizzante poiché il legislatore si riferisce testualmente ai soli «tirocini formativi e di orientamento di cui alle linee guida di cui all'Accordo sancito il 24 gennaio 2013», escludendo così, dal campo di applicazione della nuova regola per le imprese multilocalizzate, i tirocini curriculari e forse anche, stando alla lettera della legge, tutte le altre tipologie di tirocinio contemplate dalle linee guida che non siano riconducibili alla definizione di tirocinio formativo e di orientamento come, per esempio, i tirocini di inserimento, i tirocini estivi, i tirocini per disabili o lavoratori svantaggiati, ecc.

4. Nota bibliografica

Per un inquadramento delle politiche di contrasto alla disoccupazione e alla inattività giovanile si rinvia a M. TIRABOSCHI, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, in *DRI*, 2012, n. 2, 414. Cfr. altresì F. FAZIO, *I giovani nei mercati del lavoro mondiali: debolezze strutturali comuni, transizioni dalla scuola al lavoro diverse*, e E. MASSAGLI, *Apprendistato e occupazione giovanile: il caso italiano*, entrambi in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, 2011, rispettivamente 21 e 36.

Con specifico riferimento all'apprendistato di tipo professionalizzante o di mestiere (c.d. apprendistato di secondo livello) si vedano i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, cui adde F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi-unico")*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2012, n. 145; M. SALA CHIRI, *Il tirocinio. Artt.*

⁽³⁵⁾ La n. 34/2010.

2130-2134, Giuffrè, 2012, 2^a ed. Per una valutazione degli esiti applicativi dell'apprendistato di secondo livello si vedano i rapporti di monitoraggio Isfol in www.fareapprendistato.it (Fonti, sezione *Approfondimenti*), nonché la normativa contenuta nei contratti collettivi raccolti e pubblicati sempre in www.fareapprendistato.it (Fonti, sezione *Approfondimenti*). Quanto al modello tedesco, come idealtipo a cui dovrebbe propendere l'evoluzione dell'istituto, cfr. P. RYAN, *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*, in *DRI*, 2011, n. 4, 913, e G. BERTAGNA, *Impianto e significato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, 305.

Con riferimento alla definizione, nell'ottica di un sistema funzionale ai fabbisogni professionali attuali e potenziali espressi dal mercato del lavoro, degli standard professionali e formativi di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 167/2011, cfr. L. RUSTICO, M. TIRABOSCHI, *Standard professionali e standard formativi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, 423). Sulle ragioni che hanno condotto a paralizzare l'attuazione dell'art. 6 cfr. invece M. TIRABOSCHI, *Validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze per il mercato del lavoro*, in U. BURATTI, L. CASANO, L. PETRUZZO (a cura di), *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, ADAPT University Press, 2013, 18.

Con riferimento alla disciplina dei tirocini a seguito delle modifiche introdotte dai commi 34-36 dell'art. 1 della l. n. 92/2012 si vedano E. CARMINATI, S. FACELLO, M. TIRABOSCHI, *Le linee guida sui tirocini formativi e di orientamento*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, 2012, 124. Il processo di implementazione delle linee guida previste dalla legge Fornero può essere ricostruito mediante i seguenti contributi: S. FACELLO, F. FAZIO (a cura di), *Verso linee-guida condivise per i tirocini?*, Boll. spec. ADAPT, 2013, n. 1; P. RAUSEI, *Linee guida per i tirocini extracurricolari tra contraddizioni e fragilità*, F. FAZIO, *Tirocini: sintesi delle nuove Linee Guida*, entrambi in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 3; S. FACELLO, *Tirocini formativi e di orientamento: l'intervento della Consulta e l'adozione delle linee guida*, in *DRI*, 2013, n. 2, 510. Ivi si veda M. TIRABOSCHI, *Tirocini: la certificazione come soluzione rispetto alle troppe incertezze e ai tanti abusi*, 543-548, in cui la certificazione viene individuata come possibile via d'uscita alle numerose contraddizioni normative, cui adde M. TIRABOSCHI, *Rilancio dell'apprendistato e contrasto all'utilizzo distorto dei tirocini formativi e di orientamento*, P. RAUSEI, *La riforma dei tirocini fra vincoli e tutele*, entrambi in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., rispettivamente 563 e 573. Le previsioni delle linee guida sui tirocini nella pubblica amministrazione sono state analizzate in U. BURATTI, *Tirocini e lavoro pubblico: dalla limitazione degli abusi allo stop?*, in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 3. Sulle novità del decreto in commento per quanto riguarda i tirocini nel pubblico impiego si veda U. BURATTI, *Tirocini: dalle Linee guida e dal "Pacchetto lavoro" novità per il pubblico impiego*, in corso di pubblicazione in *Guida al Pubblico Impiego*, settembre 2013. Il tema dell'alternanza è affrontato da E. MASSAGLI (a cura di), *Alternanza scuola lavoro: la via italiana all'apprendistato tedesco*, *Boll. spec. ADAPT*, 2013, n. 6.