

# Professionalità studi

*Bimestrale on-line di studi su  
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

## **In questo numero**

### **Tirocini:**

- *evoluzione dello strumento a cinque anni dalla riforma Fornero*
- *luci e ombre dell'attuale quadro normativo*
- *tirocini, occupabilità, professionalità*
- *tirocini curriculari*
- *tirocini extracurriculari e Garanzia Giovani*
- *tirocini extracurriculari e apprendistato*
- *i tirocini in Spagna*

**N. 3 gennaio-febbraio 2018**

## PROFESSIONALITÀ STUDI

Bimestrale ad estensione on-line di *Professionalità*, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio delle transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro. Contatto: professionalitastudi@edizionistudium.it

### DIREZIONE

**Giuseppe Bertagna**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo;  
**Giuseppe Scaratti**, Ordinario di Psicologia del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano;  
**Michele Tiraboschi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia.

### CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

**Anna Alaimo**, Associato di Diritto del lavoro, Università di Catania; **Giuditta Alessandrini**, Ordinario di Pedagogia Sociale e del Lavoro, Università degli studi di Roma Tre; **Henar Álvarez Cuesta**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Associato di Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Associato di Diritto dell'Economia, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Ricercatrice Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brollo**, Ordinario di diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Associato di Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Silvia Ciucciiovino**, Ordinario Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Madia D'Onghia**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Ordinario di Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Associato di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fihl**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Udine; **Rodrigo Garcia Schwarz**, Profesor Doctor del Postgrado en Derechos Fundamentales de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (*Brasil*); **Jordi García Viña**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Ordinario di Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad a Distancia de Madrid (*España*); **Alessandra La Marca**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Associato Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Niccolò Maggi Germain**, Maître de conférences HDR en Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Ricercatrice a tempo indeterminato di Didattica e pedagogia speciale, Università di Macerata; **Claudio Melacarne**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Santiago de Compostela (*España*); **Viviana Molaschi**, Aggregato di Diritto Amministrativo, Università di Bergamo; **Massimiliano Monaci**, Associato di Sociologia dell'organizzazione, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Profesora Adjunta Regular por concurso, Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Morón, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Profesor de Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Maître de conférences en Philosophie politique, Université de Rennes (France); **Paolo Pascucci**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Flavio Vincenzo Ponte**, Ricercatore di Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Ricercatore di Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Catedrático de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Giuliana Sandrone**, Straordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo; **Pier Giuseppe Rossi**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Área de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Annalisa Sannino**, Research Fellow CRADLE, Faculty of Educational Sciences, University of Helsinki, Finland; **Francesco Seghezzi**, Direttore Fondazione ADAPT; **Maurizio Sibillo**, Ordinario di Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Ordinario di Sociologia del Lavoro, Università di Brescia; **Maura Striano**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Giuseppe Tacconi**, Ricercatore di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Verona; **Lucia Valente**, Associato Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Sabine Vanhulle**, Professeure ordinaire, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Antonio Varesi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Associato di Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zanniello**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

### REDAZIONE

**Lilli Viviana Casano** (redattore capo); **Paolo Bertuletti**; **Adele Corbo**; **Maria Teresa Cortese**; **Emanuele Dagnino**; **Elena Prodi**; **Lavinia Serrani** (area internazionale); **Diogo Miguel Duarte Silva**; **Tomaso Tiraboschi**; **Paolo Tomassetti**; **Carlotta Valsega**.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro) del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it) @dealunimore

### **Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale**

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione, dichiarando altresì che l'articolo non è stato altrove previamente presentato o pubblicato.



## ***SOMMARIO*** - n. 3/2018

---

### **Ricerche: *I tirocini a cinque anni dalla legge Fornero: analisi, bilanci, prospettive***

FEDERICO D'ADDIO, <i>L'evoluzione della disciplina dei tirocini e i rapporti con i concetti di occupabilità e professionalità.....</i>	1
DEBORA GENTILINI, <i>L'evoluzione dei tirocini formativi e di orientamento: rapporto con il contratto di apprendistato .....</i>	21
ADELE CORBO, <i>I tirocini curricolari ed extracurricolari: un'analisi introduttiva.....</i>	40
FERRUCCIO RIGHETTO, GIULIA ROSOLEN, <i>Il quadro regolatorio sui tirocini extracurricolari in Veneto.....</i>	56
MASSIMO DE MINICIS, <i>La teoria del programma e l'attuazione della Garanzia Giovani in Italia: il protagonismo dei tirocini.....</i>	71

### **Osservatorio internazionale e comparato**

HENAR ÁLVAREZ CUESTA, <i>Vías para adquirir experiencia laboral por los jóvenes: entre las becas y las prácticas no laborales .....</i>	86
---	----

### **Recensioni**

ELENA FUMAGALLI, <i>Cosa dice il XVII Rapporto di monitoraggio Inps-Inapp sull'apprendistato in Italia. ....</i>	112
--	-----



# *Ricerche*

## **I tirocini a cinque anni dalla legge Fornero: analisi, bilanci, prospettive**

### **L'evoluzione della disciplina dei tirocini e i rapporti con i concetti di occupabilità e professionalità**

*Federico D'Addio* \*

*Sommario:* **1.** Premessa: l'oggetto e le ragioni dell'analisi. – **2.** La complessa evoluzione del quadro normativo dei tirocini: la stagione delle leggi statuali. – **3.** La stagione delle linee-guida in materia di tirocini extracurricolari e della loro attuazione a livello regionale. – **4.** Evoluzione necessaria ma coerente o snaturamento dell'istituto? – **5.** Il tirocinio: strumento per far conseguire le competenze utili ad un'occupabilità di lungo periodo e ad una formazione integrale della persona o porta d'ingresso al mercato del lavoro? – **6.** Tirocinio e professionalità: ossimoro o connubio possibile? – **7.** Considerazioni conclusive.

#### **1. Premessa: l'oggetto e le ragioni dell'analisi**

Con l'adozione in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni delle linee-guida del 25 maggio 2017 e la prima attuazione delle stesse a livello regionale si è aperta una nuova stagione della, da sempre controversa e variegata, disciplina dei tirocini, in particolare di quelli extracurricolari.

Il presente contributo si pone lo scopo di ricostruire sinteticamente l'evoluzione del quadro normativo in materia di tirocini, anche alla luce delle più recenti novità normative, al fine di delineare le traiettorie dell'istituto nonché le possibili connessioni con temi più generali quali l'occupabilità e la professionalità.

La ragione di una simile analisi risiede in ciò che il tirocinio sembra aver perso nel tempo la sua connotazione originale a vantaggio di una

---

\* *Dottorando in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo-ADAPT.*

funzione e dimensione maggiormente di politica attiva volta principalmente a permettere il primo inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro. Tra l'alto, la materia è connotata dalla circostanza – che la rende ancora di più ardua comprensione – che i tirocini sono tradizionalmente collocati in una zona di confine tra strumento di formazione e intervento di politica attiva del lavoro <sup>(1)</sup> o, forse, più enfaticamente, in una *terra di nessuno* <sup>(2)</sup>.

Ciò posto, dopo una rapida ricostruzione della previgente e vigente legislazione statale (§ 2) nonché di quegli accordi di natura “politica” conclusi tra Stato e Regioni e della loro implementazione (§ 3), saranno analizzati quei caratteri acquisiti nel tempo dai tirocini che hanno spinto parte della dottrina a parlare di un progressivo “snaturamento” dell'istituto (§ 4). Verranno, infine, esaminati i punti di contatto con i concetti di occupabilità (§ 5) e professionalità (§ 6), per poi trarne alcune considerazioni conclusive (§ 7).

## **2. La complessa evoluzione del quadro normativo dei tirocini: la stagione delle leggi statuali**

La disciplina relativa ai tirocini è stata oggetto di una considerevole e, per certi versi, caotica evoluzione <sup>(3)</sup> dovuta anche a ciò che la materia ha subito l'influsso di riforme costituzionali, reali o potenziali che siano (si veda l'ultima riforma costituzionale affossata dal referendum del dicembre 2016), che hanno ridisegnato il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

---

<sup>(1)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in *DRI*, 2001, 1, 62.

<sup>(2)</sup> P. PASCUCI, *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento: un'ipotesi di eterogenesi dei fini?*, in *GDLRI*, 2013, 139, 415. Secondo questa autorevole ricostruzione, infatti, lo stage ha rappresentato in passato un tema ai margini tanto del diritto del lavoro classico quanto del diritto dell'istruzione e formazione, ciò in quanto in quest'ambito il lavoro non rileva nella sua dimensione tradizionale di strumento necessario al sostentamento economico ma come strumento teso esclusivamente alla formazione e all'orientamento della persona.

<sup>(3)</sup> Per un'analisi approfondita dell'evoluzione della disciplina dei tirocini è d'obbligo il rinvio alla monografia di P. PASCUCI, *Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, Giappichelli, Torino, 2008, 29-89.

La prima disposizione di legge (statale) che prevedeva la possibilità per le Regioni di organizzare, d'intesa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative, «attività di formazione professionale che prevedono periodi di formazione sul lavoro presso imprese» è l'art. 16*bis* della legge n. 285 del 1977, a cui è seguito l'art. 15 della legge n. 845 del 1978 (legge-quadro sulla formazione professionale) che conferiva alle Regioni una delega per legiferare in materia di «tirocinio pratico e di esperienza» <sup>(4)</sup>.

Successivamente, l'art. 3, comma 13 del decreto legge n. 726 del 1984, convertito con modificazioni in legge n. 863 del 1984, aveva previsto che le Regioni, d'intesa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale, potevano organizzare «attività di formazione professionale» consistenti anche in «periodi di formazione in azienda», con possibilità per le imprese ospitanti di assumere nominativamente il tirocinante entro dodici mesi dal termine del periodo di formazione <sup>(5)</sup>.

Inoltre, l'art. 9 del decreto legge n. 148 del 1993, convertito con modificazioni in legge n. 236 del 1993, ai commi da 14 al 18, sembrava aver introdotto una terza tipologia di tirocinio – in realtà, si parlava ambiguamente di “rapporto” <sup>(6)</sup> – consistente nello svolgimento di “esperienze”, “esperienze pratiche”, “corsi” la cui attuazione poteva avvenire anche al di fuori della formazione professionale, ricomprendendo, per la prima volta, tra i soggetti promotori anche le Università ed altre istituzioni scolastiche <sup>(7)</sup>.

In ragione della poca chiarezza del quadro normativo e della diffusa opposizione del mondo delle imprese, vi sono stati ulteriori tentativi di regolamentare l'istituto attraverso una serie di decreti legge che, però,

---

<sup>(4)</sup> Per un commento della normativa, cfr. M. NAPOLI, *Commento alla legge 21 dicembre 1978 n. 845 (legge-quadro in materia di formazione professionale)*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1979, 268 ss.

<sup>(5)</sup> Sul punto, cfr. M. NAPOLI, *Commento all'articolo 3 della l. 19 dicembre 1984, n. 863*, in *NLCC*, 1985, 850 ss.

<sup>(6)</sup> In dottrina, è stato denominato “rapporto di ospitalità formativa”, cfr. M. BIAGI, *Formazione: verso la riforma*, in *Dir. prat. lav.*, 1993, 2366.

<sup>(7)</sup> In questo senso, M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in *DRI*, 2001, 1, 62. Per un'analisi approfondita della normativa si rinvia sempre a P. PASCUCCI, *Stage e lavoro*, cit., 67-74.

non sono mai stati convertiti in legge e, quindi, hanno perso retroattivamente la loro efficacia <sup>(8)</sup>.

Il punto di approdo, a livello statale, della richiamata evoluzione in materia di tirocini formativi e di orientamento è rappresentato, tuttora, dall'art. 18 della legge n. 196 del 1997 (c.d. Pacchetto Treu) e dal suo decreto di attuazione (d.m. n. 142 del 1998). Sebbene la disposizione rimanga formalmente in vigore nel nostro ordinamento giuridico, la sua attuale validità è messa in dubbio in dottrina dal momento che è successivamente intervenuta la legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha ridisegnato – come sopra accennato – il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

In ogni caso, il citato art. 18 non offre un'esplicita definizione di tirocinio, anche se è possibile trarne una dalla finalità della disposizione: «Al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, attraverso iniziative di tirocini pratici e stages...». È evidente, pertanto, che dal punto di vista del legislatore del 1997 il tirocinio rappresenta un momento di “alternanza” tra scuola e lavoro volta a formare ed orientare i giovani mediante esperienze pratiche in contesti reali di lavoro.

Successivamente, dopo un tentativo di rilanciare l'apprendistato da parte del Governo dell'epoca (vd. Accordo per il rilancio dell'apprendistato del 27 ottobre 2010) <sup>(9)</sup>, è intervenuto sul punto il legislatore con l'art. 11 del decreto legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni in legge n. 148 del 2011. Senonché tale disposizione, oltre ad essere stata accolta con forti critiche e perplessità, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 287 del 2012) per violazione della competenza legislativa esclusiva delle Regioni (art. 117, comma 4, Cost.).

Da ultimo, la Legge Fornero (art. 1, commi 34-36, della legge n. 92 del 2012), attenta a non invadere la competenza legislativa delle Regioni, ha posto soltanto alcuni criteri generali che l'esecutivo e le Regioni so-

---

<sup>(8)</sup> Sul punto e in modo più approfondito, *Ibidem*, 74-84.

<sup>(9)</sup> Cfr. S. FACELLO, *Tirocini formativi e di orientamento: l'intervento della Consulta e l'adozione delle linee-guida*, in *DRI*, 2012, n. 2, 511. In quell'occasione, l'esecutivo prese l'impegno di istituire, insieme alle Regioni e alle parti sociali, un tavolo per la definizione di un quadro più razionale ed efficiente in materia di tirocini al fine di valorizzarne le potenzialità in termini di occupabilità e prevenzione degli abusi e di utilizzi distorti.

no tenuti a rispettare nell'elaborazione di c.d. linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento da recepire con normative regionali, il cui scopo è quello di revisionare ed armonizzare la disciplina di riferimento (in particolare l'art. 18 della legge n. 196 del 1997) <sup>(10)</sup>.

La legge n. 92 del 2012 mirava, pertanto, a definire, su scala nazionale, una disciplina quadro molto generica ed essenziale dei tirocini limitata soltanto ad alcuni criteri generali, stante la competenza normativa delle Regioni. Allo stesso tempo, però, il legislatore nazionale ha inteso anche valorizzare tale strumento in termini di occupabilità dei giovani prevenendone e contrastandone gli abusi e l'uso distorto in concorrenza con l'apprendistato <sup>(11)</sup>.

Occorre, infine, segnalare un'ulteriore disposizione di legge statale volta a sciogliere un nodo interpretativo e applicativo che si era in concreto posto nella prassi. Si tratta dell'art. 2, comma 5<sup>ter</sup> del decreto legge n. 76 del 2013, convertito con modificazioni in legge n. 99 del 2013, che prevede, con specifico riferimento ai tirocini formativi e di orientamento di cui alle linee-guida del 24 gennaio 2013 (ma tale riferimento pare non essere ostativo all'applicazione della disposizione anche ai tirocini di cui alle nuove linee-guida), che «i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più Regioni» possono fare riferimento e applicare la «sola disciplina normativa della Regione dove è ubicata la sede legale».

---

<sup>(10)</sup> È stato, però, osservato che “*Non si capisce [...] come un «accordo» possa comportare una «revisione» della disciplina di legge*”, cfr. M. MISCIONE, *Lavoro accessorio, “partite iva”, contratto d’inserimento e stage dopo la Riforma Fornero*, in *Lavoro nella Giur.*, 2012, n. 10, 948 e ss.

<sup>(11)</sup> In questi termini P. PASCUCCI, *L’evoluzione*, cit., 421-422. Ed infatti, nell’ottica del legislatore del 2012, l’apprendistato doveva essere considerato come «modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro» (art. 1, comma 1, lett. b). Tuttavia, è stato anche osservato che in un documento ministeriale del 23 marzo 2012, propedeutico al disegno di legge, emergeva una concezione dei tirocini alquanto discutibile in quanto individuava all’interno della medesima esperienza distinte fasi (fasi formative e lavorative) che, invece, dovrebbero essere inscindibilmente connesse e connaturate nel tirocinio.

### 3. La stagione delle linee-guida in materia di tirocini extracurricolari e della loro attuazione a livello regionale

Prima di analizzare per sommi capi il contenuto delle linee-guida in materia di tirocini e la loro attuazione a livello regionale, occorre tener presente che gli accordi Stato-Regioni aventi ad oggetto l'adozione delle suddette linee-guida non sono vere e proprie fonti normative ma rappresentato piuttosto atti con valenza esclusivamente "politica", il cui scopo è soltanto quello di impegnare le Regioni a realizzare un'armonizzazione delle relative discipline legislative e un raccordo con l'indirizzo politico statale in materia. Onde, questi accordi, non avendo cogenza giuridica per i consociati, non possono trovare applicazione neanche nel caso in cui le Regioni rimangano inerti e non provvedano all'attuazione degli stessi <sup>(12)</sup>.

Fatta questa debita premessa, occorre ricordare che, a seguito dell'entrata in vigore della richiamata legge n. 92 del 2012, il 24 gennaio 2013 è stato siglato un primo accordo in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni con cui sono state adottate linee-guida condivise in materia di tirocini extracurricolari a cui è seguita – seppur con qualche ritardo – una copiosa legislazione regionale di recepimento.

Da ultimo, e senza che fosse stata espressa dal legislatore la necessità di una revisione della disciplina di riferimento, il 25 maggio 2017 è stato raggiunto un nuovo accordo avente ad oggetto nuove linee-guida in materia di tirocini.

Il dato saliente e comune alle linee-guida adottate nel 2013 e nel 2017 è che entrambe non prendono in considerazione i tirocini curricolari <sup>(13)</sup>, ossia quelle esperienze incardinate all'interno di percorsi formali di istruzione o formazione, e danno una definizione di tirocinio quale «misura di politica attiva del lavoro» (vd. §4).

---

<sup>(12)</sup> Per un'analisi approfondita della questione si rinvia a A. ALCARO, E. PAGANINI, L.M. PELUSI, *Tirocini: l'efficacia giuridica delle linee guida*, in A. CORBO, F. D'ADDIO, L.M. PELUSI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee-guida del 25 maggio 2017*, e-Book series ADAPT n. 69/2017, 26 e ss.

<sup>(13)</sup> In dottrina, si è parlato di "disinteresse" delle linee-guida nei confronti di "tutti i tirocini non ascrivibili alle politiche del lavoro", cfr. P. PASCUCCI, *L'evoluzione*, cit., 425.

Ciò posto, la sensazione che si trae dalla prima mappatura <sup>(14)</sup> del quadro normativo regionale di recepimento è simile a quella già evidenziata all'indomani dell'adozione e attuazione delle linee-guida del gennaio 2013, ossia un quadro normativo complesso e sovente contraddittorio in cui l'obiettivo di definire *standard* minimi omogenei su tutto il territorio nazionale sembra aver generato, al contrario, la proliferazione di discipline regionali diverse e in concorrenza tra di loro <sup>(15)</sup>.

In particolare, si segnala che ad oggi soltanto nove Regioni risultano aver attuato le linee-guida nazionali, sebbene la scadenza per l'implementazione fosse fissata per il 25 novembre 2017.

Al riguardo, va anche evidenziato che le normative regionali sinora adottate spesso si discostano dalle linee-guida sotto diversi e rilevanti profili.

Quanto alla durata, la maggioranza delle Regioni non si è uniformata a quanto previsto dalle linee-guida nazionali fissando la durata massima a 6 mesi (proroghe comprese). Da questo punto di vista è apprezzabile la scelta fatta dalle Regioni in quanto l'opzione indicata nelle linee-guida nazionali rischia di snaturare l'istituto e le sue precipue finalità (la durata di 12 mesi, infatti, potrebbe facilmente nascondere un rapporto di lavoro subordinato e, comunque, minare la funzione propria di questa esperienza formativa).

Anche per quanto riguarda la c.d. indennità di partecipazione, si osserva che nessuna Regione ha seguito quanto ritenuto "congruo" dalle linee-guida (eccetto la Regione Sicilia) in quanto sono stati individuati tetti massimi tra i 450 euro e i 600 euro (l'art. 12 delle linee-guida consigliava, invece, una indennità non inferiore ai 300 euro mensili) <sup>(16)</sup>.

---

<sup>(14)</sup> Per una prima mappatura dello stato di attuazione delle linee-guida e per un'analisi della normativa regionale di recepimento, cfr. A. CORBO, F. D'ADDIO, L.M. PELUSI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee-guida del 25 maggio 2017*, e-Book series ADAPT n. 69/2017.

<sup>(15)</sup> Cfr. G. BERTAGNA, U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI, *Prefazione*, in *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero. L'attuazione a livello regionale delle Linee-guida 24 gennaio 2013: mappatura e primo bilancio*, e-book ADAPT n. 16/2013, XI.

<sup>(16)</sup> Caso limite è rappresentato dalla Regione Lazio che ha, invece, previsto un'indennità pari a 800 euro mensili che potrebbe rappresentare anch'essa un rischio di snaturamento dell'istituto (vd. § 4) in quanto lo avvicina, sotto il profilo economico, al rapporto di lavoro subordinato, pur rimanendo sempre meno oneroso rispetto a quest'ultimo.

#### 4. Evoluzione necessaria ma coerente o snaturamento dell'istituto?

In letteratura è stato osservato che l'evoluzione normativa sopra brevemente descritta (vd. §§ 2 e 3) avrebbe prodotto un progressivo snaturamento del tirocinio o, meglio, di un metodo formativo.

Ed infatti, parte della dottrina ha sostenuto che il tirocinio ha subito via via una “*mutazione genetico-funzionale*” trasformandosi in una specie di “*apprendistato senza retribuzione*” o di “*patto di prova lungo*” ma senza le tutele previste da questi due negozi (<sup>17</sup>).

Ad avviso di altri autori, invece, il tirocinio sembra oggi costruito alla stregua dell'ormai abrogato contratto di inserimento al lavoro (previsto dal d.lgs. n. 276 del 2003, artt. 54-59 ed espunto dalla legge n. 92 del 2012, art. 1, commi 14 e 15), anche se poi la qualità e genuinità del percorso sarebbe valutata in relazione al lavoro subordinato e non invece rispetto alla qualità dei soggetti promotori, dei fabbisogni professionali espressi dal mercato del lavoro e dai relativi contenuti formativi del singolo *stage* (<sup>18</sup>).

D'altra parte, tra i primi commentatori delle linee-guida del 25 maggio 2017 c'è chi ha sostenuto che esse avrebbero “*scardinato il senso dell'impianto normativo precedente*” (<sup>19</sup>), cioè le precedenti linee-guida del 24 gennaio 2013. In particolare, le principali differenze risiedono nella ridefinizione della durata massima del percorso (di norma, 12 me-

---

(<sup>17</sup>) P. PASCUCCI, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e... domani (ovvero prima e dopo l'articolo 11 del decreto legge n. 138/2011)*, in *DRI*, 2011, n. 4, 977.

(<sup>18</sup>) Cfr. G. BERTAGNA, U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, XII. Quello che secondo questi Autori ancora manca è la costruzione di un sistema che assicuri al tirocinio una funzione rilevante all'interno dei processi di integrazione tra scuola, università e lavoro.

(<sup>19</sup>) Cfr. A. BATTAGLIA, *Le nuove linee-guida in materia di tirocini*, in *Bollettino ADAPT* del 12 giugno 2017, n. 22, la quale evidenzia anche che la nuova disciplina impatta maggiormente sui tirocini formativi e di orientamento che avevano precise finalità di accompagnare, anche attraverso l'acquisizione di quelle competenze necessarie prima non possedute, i neo-diplomati o neo-laureati nella difficile transizione dalla scuola/università al lavoro e, per questo, erano rivolti esclusivamente a coloro che avessero conseguito un titolo di studio entro 12 mesi (nelle linee-guida del maggio 2017, invece, tale riferimento è scomparso privilegiando la valorizzazione dello stato di disoccupazione di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2015).

si contro i 6 mesi previsti dalle vecchie linee-guida), della platea dei destinatari (è stato valorizzato lo stato di disoccupazione), nonché nel fatto che le nuove linee-guida non contengono più una definizione chiara e univoca delle tre tipologie di tirocinio extracurricolare, pur conservando tale tripartizione.

Occorre anche rilevare che le stesse linee-guida del 25 maggio 2017 – ma discorso analogo vale anche per le linee-guida del 2013 – definiscono il tirocinio extracurricolare, che sia esso «formativo», «di orientamento», «di inserimento/reinserimento lavorativo», quale «misura formativa 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» (par. 1, comma 1), consistente in «un periodo di orientamento al lavoro e di formazione in situazione» che «non si configura come un rapporto di lavoro» (par. 1, comma 2).

Di conseguenza, anche le prime Regioni che hanno attuato le linee-guida del maggio 2017 sembrano soffermarsi su aspetti certo rilevanti (durata, indennità di partecipazione, condizioni di attivazione e divieti, ecc.) ma la cui disciplina sembra essere tesa più a prevenire gli abusi e a tracciare le linee di confine con il rapporto di lavoro subordinato che non a valorizzare quelle peculiarità e finalità che dovrebbero essere proprie del tirocinio. Sono, infatti, spesso trascurati altri aspetti più caratterizzanti l'istituto quali la selezione dei soggetti abilitati all'attivazione dei tirocini, la progettazione, il tutorato, il monitoraggio, la verifica e la certificazione degli esiti dei percorsi formativi <sup>(20)</sup>.

In definitiva, i legislatori (nazionale e regionali), anche se mossi, quantomeno a parole, dalle buone intenzioni, nel tentativo di introdurre linee nette di demarcazione con il lavoro subordinato hanno di fatto, e quasi paradossalmente, enfatizzato i punti di contatto e le analogie con esso, forse anche condizionati dal non certo positivo contesto economico ed occupazionale. Dalla complessa disciplina sopra brevemente analizzata sembra, pertanto, emergere un nuovo strumento di primo ingresso o reingresso nel mondo del lavoro, che se, di certo, non è configurabile

---

<sup>(20)</sup> In termini simili con riferimento alle precedenti linee-guida del 2013, cfr. M. TIRABOSCHI, *Stage confusi con l'avvio al lavoro*, in G. BERTAGNA, U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 5.

come un rapporto di lavoro è anche vero che esso ormai pare aver perso la sua primaria valenza formativa e di orientamento <sup>(21)</sup>.

### **5. Il tirocinio: strumento per far conseguire le competenze utili ad un'occupabilità di lungo periodo e una formazione integrale della persona o porta d'ingresso al mercato del lavoro?**

Come già anticipato, nelle intenzioni del legislatore del 1997 (legge n. 196 del 1997) il tirocinio doveva costituire un metodo formativo dell'alternanza, un momento di formazione in "situazione", ossia di apprendimento, di tipo pratico e volto alla crescita personale e professionale del tirocinante attraverso la conoscenza diretta e l'interrelazione con il mondo del lavoro.

Proprio per tale ragione, il tirocinio veniva denominato dal legislatore quale tirocinio "*formativo e di orientamento*" e doveva costituire uno strumento coerente e rispondente all'esigenza, sempre più indifferibile (considerati gli alti tassi di disoccupazione ed inattività dei giovani), di incentivare il raccordo tra il sistema della formazione e dell'istruzione con quello del lavoro e delle imprese nell'ottica di garantire ai giovani competenze tecniche ma anche trasversali mediante le quali iniziare a costruire una professionalità adeguata a fronteggiare le mutevoli esigenze di fabbisogno di competenze delle imprese.

In realtà, il tirocinio più che essere strumentale ad una formazione piegata alle esigenze (contingenti) del mercato del lavoro dovrebbe essere funzionale ad una formazione integrale <sup>(22)</sup> della persona in grado di conferire quella "occupabilità" che, per essere tale e non tradire il senso originario di tale concetto, è, per forza di cose, di lungo periodo e non legata necessariamente a questo o quel lavoro <sup>(23)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> In questo senso, cfr. P. PASCUCCI, *L'evoluzione*, cit., 425.

<sup>(22)</sup> In dottrina pedagogica parla di necessità di "integrazione" tra le componenti della persona (mani, cuore e cervello), tra istituzioni (famiglia, scuola, chiesa, impresa, Stato, gruppi sociali), tra le discipline, tra competenze trasversali e professionali, tra studio e lavoro, tra teoria e pratica, tra *otium* (tempo della scuola) e *neg-otium* (tempo del lavoro), G. BERTAGNA, *Quale scuola per quale lavoro nel futuro dei giovani?*, in G. ALESSANDRINI (a cura di), *La formazione al centro dello sviluppo umano. Crescita, lavoro, innovazione*, Giuffrè, Milano, 2012, 108-109.

<sup>(23)</sup> Secondo la definizione data da M. TIRABOSCHI, *Cosa intendiamo quando parliamo di occupabilità. In ricordo di Guido Rossa*, in Bollettino ADAPT del 30 gennaio

Ed infatti, il tirocinio rappresenta un importante strumento per accrescere l'occupabilità in quanto permette l'incontro tra i fabbisogni professionali espressi dal mercato del lavoro e i progetti di vita delle singole persone nella prospettiva delle *capabilities* elaborata dall'economista e filosofo indiano Amartya Sen <sup>(24)</sup>.

Tuttavia, il tirocinio, oltre che ad assolvere la primaria funzione formativa, è stato nel tempo – come sopra visto (vd. §§2-4) – ricompreso nel novero degli strumenti di politica attiva e di inserimento nel mondo del lavoro in quanto volto a creare opportunità e occasioni di incontro e contatto con le imprese e a favorire l'acquisizione di competenze utili ad agevolare, se non consentire, l'ingresso di un numero sempre più ampio di persone nel mercato del lavoro.

Ma proprio enfatizzando questa dimensione di politica attiva e di primo inserimento, si è venuta a creare, anche a livello normativo, una nuova distinzione, all'interno della categoria originariamente unitaria, tra tirocini *curricolari* ed *extracurricolari*, la cui principale differenza risiede nel fatto che nel primo caso il tirocinio è svolto all'interno di uno specifico percorso formativo di tipo formale finalizzato al conseguimento di un titolo di studio, nel secondo caso, invece, l'esperienza si svolge al di fuori di un simile ambito <sup>(25)</sup>.

Le conseguenze (negative) di una simile evoluzione sono state, in buona sostanza, di due tipi: a) lo snaturamento dell'istituto che si è trasformato, nei fatti, in strumento di primo ingresso nel mercato del lavoro per i giovani, con conseguente diffusione di abusi e contenzioso in materia; b) un impatto negativo su altri strumenti e contratti aventi contenuto formativo (si pensi, su tutti, all'apprendistato).

---

2017, n. 4, in particolare: “Occupabilità è, semmai, un percorso di crescita e sviluppo integrale della persona che ci porta a essere padroni del nostro destino in quanto attrezzati per le sfide lavorative e non solo che incontreremo nella vita [...] in quanto capaci di apprendere e risolvere i problemi che via via incontreremo forti di una consapevolezza di chi siamo e cosa vogliamo, delle nostre potenzialità e talenti così come dei nostri limiti e lacune”.

<sup>(24)</sup> Nella letteratura giuslavoristica, cfr. B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 2007, n. 113, 1 e ss.

<sup>(25)</sup> È l'art. 11 del d.l. n. 138 del 2011, convertito con modificazioni in l. n. 148 del 2011, ad aver introdotto per la prima volta questa tipologia pur non fornendone una definizione. Sul punto e in termini critici, cfr. P. PASCUCCI, *L'evoluzione*, cit., 420.

Al riguardo, occorre anche tenere in considerazione che la recente evoluzione della disciplina e, più in particolare, delle finalità del tirocinio nell'ordinamento italiano sembra essere stata in un certo qual modo se non determinata quantomeno "raccomandata" a livello di Unione europea (Ue). Ed infatti, le istituzioni dell'Ue, in particolare il Consiglio ma anche la Commissione, hanno a più riprese incoraggiato e sostenuto una certa visione dell'istituto considerato espressamente quale "*importante porta di ingresso nel mercato del lavoro*"<sup>(26)</sup>.

Non a caso, nell'ottica del Consiglio dell'Unione europea, il tirocinio è definito come "*un periodo di pratica lavorativa*" avente (anche ma non solo) "*una componente di apprendimento e formazione*", il cui obiettivo è "*l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un'occupazione regolare*"<sup>(27)</sup>.

In altri termini, secondo questa prospettiva, i tirocini sarebbero esperienze aventi diverse "componenti" distinte e separate, segnatamente l'apprendimento, la formazione ed il lavoro<sup>(28)</sup>.

Che, poi, gli *input* provenienti dalle istituzioni dell'Unione europea abbiano avuto un peso importante nella definizione della normativa italiana in materia di tirocini è riconosciuto dalle stesse linee-guida del 2013 e del 2017<sup>(29)</sup>.

---

<sup>(26)</sup> Vd., da ultimo, la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini (2014/C 88/01), dove è riportata una disincantata constatazione secondo cui "*Negli ultimi due decenni i tirocini sono diventati un'importante porta di ingresso nel mercato del lavoro*" (considerando n. 3).

<sup>(27)</sup> Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 10 marzo 2014, cit., considerando n. 27. Ed infatti, sempre ad avviso del Consiglio, "*Un tirocinio di qualità deve offrire anche [n.d.a.: ma non solo, appunto] contenuti di apprendimento significativi*". Nella medesima Raccomandazione, invero, non si esita a parlare apertamente di "*condizioni di lavoro*" e di "*contratto scritto*".

<sup>(28)</sup> Ciò lo si desume chiaramente dall'utilizzo della congiunzione "e" contenuta nella prima raccomandazione agli Stati membri: "*migliorare la qualità dei tirocini, in particolare per quanto riguarda i contenuti di apprendimento e formazione e le condizioni di lavoro*".

<sup>(29)</sup> In entrambe le linee-guida viene, infatti, "*tenuto conto*" che nel documento di lavoro della Commissione europea "*Un quadro di qualità per i tirocini*" del 18 aprile 2012 (SWD(2012) 99 final) e nella Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 10 marzo 2014 è posta "*la questione della qualificazione dello strumento del tirocinio quale strumento fondamentale di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro*".

## 6. Tirocinio e professionalità: ossimoro o connubio possibile?

Considerata la centralità della professionalità nei nuovi modelli produttivi, si proporranno alcune considerazioni in merito alla possibilità che il tirocinio si configuri come tassello per la costruzione di un nuovo modello di regolazione del mercato del lavoro volto alla valorizzazione della professionalità stessa nel rapporto di lavoro e nel mercato del lavoro. È stato sottolineato<sup>(30)</sup> come proprio l'aver trascurato la crucialità delle connessioni tra sistema di istruzione e formazione, sistema delle politiche attive e sistema di relazioni industriali nell'immaginare nuovi strumenti per il governo delle transizioni occupazionali costituisca un elemento di debolezza delle recenti riforme. Può essere interessante dunque domandarsi fino a che punto uno strumento come il tirocinio, che rappresenta di fatto il principale canale di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e nelle imprese, possa fungere da leva per la costruzione di un sistema di valorizzazione della professionalità in una prospettiva di corso di vita<sup>(31)</sup>.

Al fine di rispondere a tale interrogativo occorre prima provare a definire il concetto di professionalità. Posto che a livello di diritto positivo non risulta esservi alcuna definizione, la "professionalità" è stata tradizionalmente intesa quale "*capacità di svolgere la propria attività con competenza ed efficienza*" e, con specifico riguardo al rapporto di lavoro, l'"*insieme di attitudini professionali richieste dalla natura delle mansioni da svolgere*"<sup>(32)</sup>. Onde, la "professionalità", così definita, sembra essere un predicato, sempre ambiguo e oscillante tra dimensione soggettiva (afferente alla persona del lavoratore) ed oggettiva (afferente se non al "posto" di lavoro, quantomeno all'attività materiale posta in essere), che necessita di un complemento, e cioè la professione o il mestiere nei quali una persona è competente<sup>(33)</sup>.

Tuttavia, negli ultimi anni, in ragione delle evoluzioni intervenute sul piano tecnologico e di organizzazione del lavoro, si è andata afferman-

---

<sup>(30)</sup> L. Casano, La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro", *DRI*, 2017, 3, 44.

<sup>(31)</sup> *Ibidem*.

<sup>(32)</sup> Cfr. G. LOY, *La professionalità*, in *RGL*, 2003, 4, 763 e ss. e gli Autori ivi richiamati, in particolare M. NAPOLI, *Contratto e rapporti di lavoro oggi*, in *Le ragioni del diritto, Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 1995.

<sup>(33)</sup> *Ibidem*.

do nella letteratura sociologica ed economica una definizione di professionalità in parte diversa, nello specifico come “*reflection-in-action*” (riflessione in azione), e cioè attività di conoscenza nell’azione, con conseguente enfasi posta sui processi di apprendimento e sulle caratteristiche, anche comportamentali, dei lavoratori (e non più dei singoli posti di lavoro) <sup>(34)</sup>.

E così è stato elaborato da parte di una certa dottrina il diritto alla professionalità (o diritto alla formazione) alla stregua di un diritto di cittadinanza facente parte di un nuovo contratto sociale che deve essere all’altezza delle sfide economiche e sociali attuali (rivoluzione tecnologica, globalizzazione, stravolgimenti demografici, ecc.) <sup>(35)</sup>.

In altri termini, è stato proposto in letteratura un concetto di professionalità che riguarderebbe non solo le caratteristiche richieste dallo specifico posto di lavoro (*l’aver*), ma anche le caratteristiche richieste al lavoratore come soggetto distinto dal posto di lavoro (*l’essere*): da qui la rilevanza che può assumere il complesso delle competenze <sup>(36)</sup> possedute dalla singola persona <sup>(37)</sup>.

Fatta questa premessa, è possibile cogliere diverse connessioni ma anche le opportune “distanze di sicurezza” tra lo strumento del tirocinio e il concetto di professionalità.

---

<sup>(34)</sup> Si ricorre all’espressione di D. SCHON, *Il professionista riflessivo*, Dedalo, Bari, 1993, come riportata in G. PROVASI, *Professionalità e società della conoscenza*, in M. NAPOLI (a cura di), *La professionalità*, V&P Università, Milano, 2004, 55 e ss.

<sup>(35)</sup> In realtà, non è mancato in dottrina chi ha sostenuto l’esistenza di un diritto alla formazione, e quindi del conseguente obbligo di formare, anche all’interno del rapporto di lavoro, cfr. C. ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>(36)</sup> Per “competenze” il legislatore italiano intende la «comprovata capacità di utilizzare, in situazioni di lavoro, di studio o nello sviluppo professionale e personale, un insieme strutturato di conoscenze e di abilità acquisite nei contesti di apprendimento formale, non formale o informale» (art. 2, lett. e) del d.lgs. n. 13 del 2013), le quali vengono declinate in 3 *dimensioni descrittive* (in termini di: conoscenze; abilità; autonomia e responsabilità), in 8 *livelli* caratterizzanti la crescente complessità degli apprendimenti e in *descrittori*, volti a esplicitare funzionalmente le suddette dimensioni e ad adeguarle al Sistema nazionale di certificazione delle competenze (art. 3 del d.m. dell’8 gennaio 2018).

<sup>(37)</sup> Nella letteratura economica, è stato anche sostenuto che, essendo le caratteristiche della persona difficilmente misurabili, la professionalità non può essere facilmente inserita nel contratto di lavoro, il quale diventerà, pertanto, sempre più “incompleto”, cfr. C. DELL’ARINGA, *Professionalità e approccio economico*, in M. NAPOLI (a cura di), *La professionalità*, cit., 94-95.

Ed infatti, come sopra visto, la professionalità oggi richiesta per stare *nel* (e *sul*) mercato del lavoro sembra essere – secondo l’opinione dominante, anche se non mancano non peregrine opinioni contrastanti <sup>(38)</sup> – molto legata alla conoscenza, all’apprendimento e a determinate caratteristiche comportamentali della persona. D’altro canto, è stato anche osservato che il nuovo paradigma che si è affermato a partire dagli anni ‘90 è quello di un *active welfare state* che mira ad “abilitare” le persone attraverso strumenti e pratiche di cittadinanza attiva, quali la formazione, che consentono il c.d. *empowerment* dinanzi ai rischi sociali, e cioè l’acquisizione e lo sviluppo di capacità di auto-protezione <sup>(39)</sup>.

In questo contesto, il tirocinio, nato come momento formativo dell’alternanza scuola lavoro e poi pian piano diventato strumento di politica attiva e di primo ingresso nel mondo del lavoro, può rappresentare, ove sia realmente genuino e di qualità (ossia “formativo”) <sup>(40)</sup>, un valido strumento per acquisire e/o sviluppare quelle competenze di base, tecniche e trasversali, utili alla costruzione della professionalità dei giovani e non solo.

---

<sup>(38)</sup> È stato osservato che in tale termine “*si condensano una delle più tenaci illusioni ottiche generate dal posfordismo*”, cfr. P. VIRNO, *Apparenze posfordiste*, in *La rivista del Manifesto*, n. 16, aprile 2001, come riportato in G. LOY, *op. cit.*, 763.

<sup>(39)</sup> In tal senso, cfr. U. MARGIOTTA, *Dal welfare al learnfare: verso un nuovo contratto sociale*, in G. ALESSANDRINI (a cura di), *La formazione al centro dello sviluppo umano*, Giuffrè, Milano, 2012, 34. Per *empowerment* l’Autore intende quell’insieme di capacità tali da “*rendere il soggetto in grado di “fare la sua parte” partecipando attivamente alla vita economica, sociale e politica del suo Paese; di sostenerlo nell’acquisizione di capacità atte a fronteggiare le situazioni, agire con consapevolezza ed efficacia, realizzare il proprio desiderio di autonomia e di autodeterminazione*”.

<sup>(40)</sup> È stato correttamente sostenuto che “genuinità” e “qualità” dei tirocini sono, in realtà, “*due facce di una stessa medaglia*”, ciò in quanto per essere qualificato come tale il tirocinio deve essere effettivamente capace di perseguire gli obiettivi che gli sono propri, ossia quelli formativi, in tal senso P. PASCUCI, *L’evoluzione delle regole*, cit., 422.

Sul punto, occorre aggiungere che la giurisprudenza sin dall’inizio degli anni ‘80 ha riconosciuto alla “formazione in situazione” natura e causa diverse rispetto sia al lavoro subordinato che all’apprendistato (vd., fra le altre, Cass. Civ., Sez. Lav., sent. n. 1854 del 1981 che, con riferimento ai corsi di perfezionamento per i lavoratori e alla formazione personale, ha avuto modo di affermare che la prestazione di attività fisica ed intellettuale da parte dell’allievo resta estranea al sinallagma contrattuale, essendo essa richiesta solo per l’acquisizione delle cognizioni pratiche necessarie alla suddetta formazione).

Di conseguenza, ferma restando la centralità della progettazione e del costante tutoraggio e monitoraggio di questi percorsi, anche la registrazione, valutazione ed attestazione di queste esperienze e gli esiti delle stesse in termini di apprendimento sono attività di primaria importanza in vista di un riconoscimento (anche all'esterno) delle competenze maturate. La certificazione delle competenze acquisite durante il tirocinio, infatti, da un lato, può aiutare il tirocinante a trovare più facilmente e/o rapidamente un'occupazione e ad orientarsi meglio *nel* mercato del lavoro; dall'altro, può rappresentare un importante tassello per la costruzione di un linguaggio comune e condiviso da istituzioni formative e imprese basato appunto sulle competenze della persona.

Sembrano muoversi in questa direzione – seppur con qualche incertezza interpretativa – le novità introdotte dalle linee-guida del 25 maggio 2017 che prevedono che il *Dossier individuale* <sup>(41)</sup> e l'*Attestazione finale* <sup>(42)</sup> costituiscono «documentazione utile nell'ambito dei servizi di individuazione e certificazione delle competenze ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13» (par. 11), e cioè documentazione utile (e quasi propedeutica) al successivo ed eventuale percorso di individuazione, validazione e certificazione delle competenze <sup>(43)</sup> acquisite dal tirocinante <sup>(44)</sup>.

---

<sup>(41)</sup> Previsto al paragrafo 7 delle linee-guida del maggio 2017, il *Dossier individuale* è un documento volto ad individuare e descrivere le attività oggetto del tirocinio nonché a riportare le *evidenze* (la documentazione utile a comprovare l'effettiva attività svolta e i risultati della stessa) e la *valutazione finale per attività* espressa in lettere (da A a E) che, però stando al modello allegato alle linee-guida, non riguarda il tirocinante ma l'esperienza in sé.

<sup>(42)</sup> Prevista al par. 11 delle linee-guida del maggio 2017 (vd. anche allegato 3 dove è riportato il relativo modello).

<sup>(43)</sup> In letteratura cfr. G. BERTAGNA, L. CASANO, M. TIRABOSCHI, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in M. MAGNANI, L. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, 392 e ss.; L. VALENTE, *La certificazione delle competenze nel decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giovanni Garofalo*, Cacucci, Bari, 2015, vol. II, 995 e ss.; G. DI GIORGIO, *Apprendimento permanente*, in M. PERSIANI, S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro. La legge n. 92 del 2012 (c.d. "Riforma Fornero") dopo le modifiche introdotte dalla Legge n. 99 del 2013*, Utet, Torino, 2013, 719 e ss.; S. VERDE, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla Riforma Fornero alla Legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, 739 e ss.

Sul punto, occorre anche far presente che, con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dell'8 gennaio 2018 <sup>(45)</sup>, è stata perfezionata l'attuazione dell'art. 8, comma 3, lett. d) del d.lgs. n. 13 del 2013, in particolare sono state incluse le qualificazioni sino ad oggi mancanti nel relativo Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali. Più nello specifico, con tale decreto ministeriale è stato istituito il Quadro nazionale delle qualificazioni (QNQ), strumento volto a descrivere e classificare le qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al richiamato d.lgs. n. 13 del 2013 nonché dispositivo per la referenziazione <sup>(46)</sup> delle qualificazioni italiane al Quadro europeo delle qualifiche di cui alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 maggio 2017.

Tuttavia, permangono non pochi dubbi attorno all'implementazione del sistema (pubblico) di certificazione delle competenze, il quale, a distanza di ben cinque anni dalla sua positivizzazione, stenta ancora ad entrare a regime <sup>(47)</sup>.

---

<sup>(44)</sup> Ed infatti, il Dossier individuale e l'Attestazione finale, come pure il Piano formativo individuale (PFI), costituiscono «standard minimo di servizio a livello nazionale» (par. 11, comma 4). In particolare, al termine del tirocinio è rilasciata al tirocinante l'Attestazione finale, firmata sia dal soggetto promotore che dal soggetto ospitante, che «indica e documenta le attività effettivamente svolte con riferimento alle aree di attività contenute nell'ambito della classificazione dei Settori Economico Professionali, di cui al decreto interministeriale del 30 giugno 2015», ciò al precipuo fine di agevolare «la successiva leggibilità e spendibilità degli apprendimenti maturati» (par. 11, comma 1).

<sup>(45)</sup> D.M. dell'8 gennaio 2018, recante “*Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*”, pubblicato in GU, Serie Generale del 25 gennaio 2018, n.20. La prospettiva del decreto e del QNQ è, almeno a parole, quella della “*centralità della persona*”, in particolare della “*valorizzazione delle esperienze individuali, anche attraverso l'individuazione e validazione e la certificazione delle competenze acquisite nei contesti non formali e informali, ivi comprese quelle acquisite in contesti di apprendimento basati sul lavoro*” (come può essere il tirocinio).

<sup>(46)</sup> Per “*referenziazione*” si intende «il processo istituzionale e tecnico che associa le qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze a uno degli otto livelli del QNQ. La referenziazione delle qualificazioni italiane al QNQ garantisce la referenziazione delle stesse al Quadro europeo delle qualifiche» (art. 2, lett. a) del d.m. dell'8 gennaio 2018).

<sup>(47)</sup> Particolarmente critico sull'impostazione dell'intero sistema è M. TIRABOSCHI, *Certificazione delle competenze: un castello di carta*, in U. BURATTI, L. CASANO, L.

## 7. Considerazioni conclusive

In conclusione, il tirocinio può essere uno strumento utile a far acquisire al tirocinante una prima ed embrionale professionalità intesa nell'accezione ampia sopra illustrata, e cioè più legata alla persona che al "posto" o ad un determinato mestiere, (nel caso di giovani inoccupati o disoccupati) oppure a consolidare, integrare o modificare la professionalità già posseduta in caso di necessità (nel caso di lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto, a rischio di disoccupazione o in cerca di altra disoccupazione o di disabili e soggetti svantaggiati, ecc.). Ciò a condizione che l'esperienza sia di qualità, ossia progettata, monitorata e valutata in modo congruo e personalizzato, e cioè tenendo conto delle caratteristiche personali e professionali del tirocinante e dei suoi progetti di vita <sup>(48)</sup>.

Di pari importanza sono le attività di registrazione, descrizione e attestazione dell'esperienza svolta, come pure quella di certificazione degli esiti della stessa, anche se prevalentemente, ma non esclusivamente, funzionali alla finalità occupazionale <sup>(49)</sup>.

Nondimeno, e benché nella prassi sovente sia il contrario, il tirocinio non dovrebbe essere adoperato come surrogato di un contratto di lavoro, sia esso nella *forma comune* (espressione adoperata dall'art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 81 del 2015) del contratto a tempo indeterminato o in altre forme magari a contenuto formativo (come l'apprendistato), con la finalità di primo inserimento – a basso costo e senza tutti i gra-

---

PETRUZZO (a cura di), *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 1*, e-Book ADAPT, n. 6/2013, 6 e ss.

<sup>(48)</sup> È condivisibile l'opinione secondo cui, nonostante l'ambiguo linguaggio utilizzato nelle linee-guida del 2013 (ma discorso analogo può essere fatto per quelle adottate nel 2017 dove si continua a parlare di "utilizzo" del tirocinio), il vero *utilizzatore* del tirocinio non deve essere il datore di lavoro ma il tirocinante stesso, il quale da tale esperienza deve trarre *utilità* per la propria crescita professionale ma anche personale, cfr. P. PASCUCCI, *L'evoluzione*, cit., 425-426.

<sup>(49)</sup> Si è detto "prevalentemente" in quanto individuare e certificare le competenze maturate o anche soltanto descrivere le attività svolte può essere d'aiuto al tirocinante sotto il profilo dell'orientamento *nel* mercato del lavoro e di una maggiore consapevolezza e auto-comprensione del sé e della propria professionalità.

vosi obblighi/oneri propri del rapporto di lavoro subordinato – dei giovani (e non) nel mercato del lavoro.

In questo senso, le linee-guida adottate il 25 maggio 2017 introducono novità, si pensi su tutte all'allungamento della durata massima dell'esperienza (da 6 a 12 mesi) e all'allargamento della platea dei destinatari (adesso chiunque abbia lo *status* di disoccupato *ex art.* 19 del d.lgs. n. 150 del 2015), che prestano il fianco al rischio di trasformare l'istituto da strumento formativo e di orientamento a "contratto" di primo ingresso o reingresso nel mercato del lavoro sottopagato, sottotutelato e finanche sottovalutato (in quanto lo *status* di tirocinante è diverso dallo *status* di lavoratore subordinato inserito, a tutti gli effetti, nell'organizzazione dell'impresa).

È questo il prezzo che il mondo del lavoro, soprattutto lato "prestatori" (in senso lato), deve pagare per un contesto socio-economico contrassegnato da una prolungata crisi di carattere probabilmente endemico (si pensi ai tassi di disoccupazione, in particolare quella giovanile): meno *lavoro* (tradizionalmente concepito, tutelato e retribuito) e più *attività* (intesa in senso ampio e variegato di tipo lavorativo, formativo e finanche sociale) proprio al fine di scongiurare la piaga dell'inattività?

Al di là delle provocazioni, quel che sembra certo è il rischio di abusi, comunque emendabili in sede giudiziale, dietro ad uno strumento così concepito.

A ben vedere, però, la parabola del tirocinio sembra rispecchiare la torsione impressa, negli ultimi decenni, alla disciplina del diritto del lavoro e, in particolare, a quella nuova branca relativa al mercato del lavoro: dal piano dei rapporti contrattuali a quello delle garanzie della qualità della vita, con conseguente valorizzazione di interessi *post-materiali* e, finanche, *post-occupazionali* che è possibile comprendere, forse, soltanto con le lenti della cittadinanza non più "industriale" ma "industriosa"<sup>(50)</sup>.

**L'evoluzione della disciplina dei tirocini e i rapporti con i concetti di occupabilità e professionalità – Riassunto.** *Il contributo ha ad oggetto l'evoluzione del quadro normativo relativo ai tirocini con particolare riferimento alle linee-guida in materia*

---

<sup>(50)</sup> In tal senso U. ROMAGNOLI, *Radici storiche e nuovi scenari del diritto del lavoro*, in AA.VV., *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Pesaro-Urbino 24-25 maggio 2002*, AIDLASS Annuario di diritto del lavoro n. 37, Giuffrè, Milano, 2003, 670.

*di tirocini extracurricolari adottate in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 25 maggio 2017 e alle prime normative regionali d'implementazione. Più nello specifico, sono state analizzate le tendenze e linee di sviluppo dell'istituto in relazione non solo ai contenuti ma anche alle finalità dello stesso, prendendo in considerazione le connessioni con i concetti di occupabilità e professionalità. Ed infatti, il tirocinio da metodo formativo sembra aver subito una progressiva trasformazione sino a diventare il principale strumento di primo ingresso o reinserimento nel mercato del lavoro.*

**The evolution of the legal framework concerning internship and the relationship with the concept of employability and professionalism – Summary.** *The article examines the evolution of the legal framework concerning internship with particular regard to the Guide-lines on “extracurricula” internships concluded by the Italian Government and the Regions on 25 May 2017 and the relevant regional implementation. In particular, the Author analyses the trends of this instrument in relation not only to its content but also to its aim, taking into consideration the connections with the concepts of employability and professionalism. Indeed, internship has been the subject of a transformation: from vocational method to main instrument of first entry on or re-entry into the labour market.*

## **L'evoluzione dei tirocini formativi e di orientamento: rapporto con il contratto di apprendistato**

*Debora Gentilini\**

*Sommario:* **1.** Il nuovo quadro normativo in materia di tirocini formativi e di orientamento dopo la c.d. Legge Fornero. – **2.** Analogie e differenze tra il tirocinio formativo e di orientamento e il contratto di apprendistato. – **3.** Conclusioni.

### **1. Il nuovo quadro normativo in materia di tirocini formativi e di orientamento dopo la c.d. Legge Fornero**

Il tirocinio formativo e di orientamento costituisce una misura di politica attiva finalizzata a creare un contatto diretto tra un soggetto ospitante e il tirocinante al fine di favorire l'arricchimento del bagaglio di conoscenze, l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento o il reinserimento lavorativo <sup>(1)</sup>. Il tirocinio <sup>(2)</sup> può essere definito come un periodo di orientamento e formazione *on the job* che non si configura come un rapporto di lavoro. Il rapporto di tirocinio coinvolge tre soggetti, il soggetto promotore, che procede all'attivazione del tirocinio, l'azienda ospitante e il tirocinante, quale beneficiario dell'esperienza formativa. Il rapporto di tirocinio si attiva mediante una convenzione

---

\* *Collaboratore tecnico di ricerca Inapp.*

<sup>(1)</sup> Cfr. *Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento* del 25 maggio 2017.

<sup>(2)</sup> Il tirocinio si sostanzia in una forma di inserimento temporaneo all'interno dell'azienda con l'obiettivo di consentire ai soggetti coinvolti di conoscere e di sperimentare in modo concreto la realtà lavorativa attraverso una formazione professionale e un addestramento pratico direttamente sul luogo di lavoro (Min. Lav., risposta ad interpello 3-10-2008, n. 44).

tra soggetto promotore e azienda o ente ospitante <sup>(3)</sup>. Alla convenzione deve essere allegato un progetto formativo individuale sottoscritto dal soggetto promotore, dal soggetto ospitante e dal tirocinante, che definisce gli obiettivi formativi da conseguire nonché le modalità di attuazione.

Nel corso degli ultimi anni l'istituto del tirocinio è stato oggetto di numerosi interventi riformatori che hanno prodotto una suddivisione del tirocinio in diverse tipologie, ciascuna con peculiarità e caratteristiche proprie. Il tirocinio formativo e di orientamento è stato istituito con l'art. 18 della l. 196/1997 <sup>(4)</sup> (c.d. Pacchetto Treu) e successivamente regolamentato con il d.m. n. 142/1998 con l'obiettivo di facilitare la transizione dal sistema dell'istruzione al mercato del lavoro e promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro attraverso una formazione professionale e un addestramento pratico direttamente sul luogo di lavoro. L'istituto è stato caratterizzato da un iter particolarmente travagliato, sino all'attuale quadro normativo che, dopo le pronunce della Corte costituzionale – da ultimo con la sentenza n. 287/2012 – rimane affidato alla competenza esclusiva delle Regioni e Province Autonome ai sensi dell'art. 117 Cost.

Va sottolineato che gran parte della disciplina in materia è dettata al fine di evitare abusi nel ricorso allo strumento formativo e di orientamento e rafforzare la vigilanza sulla qualità e genuinità dei tirocini, per far emergere eventuali forme fittizie di lavoro subordinato. Alla crescita del numero di tirocini è, infatti, corrisposta una moltiplicazione dei casi di abuso dello strumento da parte di quei soggetti imprenditoriali alla costante ricerca di manodopera a basso costo <sup>(5)</sup>. In molti casi i tirocinanti sono stati sottoposti allo svolgimento di attività, spesso esecutive e di bassa qualificazione, arduamente compatibili con le dimensioni formative od orientative che devono caratterizzare l'istituto.

Questa deriva ha convinto il legislatore del 2012 a considerare “i tirocini formativi e di orientamento come uno strumento di fuga dal lavoro subordinato” e perciò ad intervenire, seppure non direttamente, in quan-

---

<sup>(3)</sup> Per soggetto ospitante si intende qualsiasi soggetto, persona fisica o giuridica, di natura pubblica o privata, presso il quale viene realizzato il tirocinio.

<sup>(4)</sup> Il riferimento è all'art. 18 della legge 24 giugno 1997 n. 196 che stabilisce “i tirocini pratici e stages a favore di soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico hanno lo scopo di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro.”

<sup>(5)</sup> C. SANTORO, *Attività di vigilanza sui tirocini* in: *DLRI*, 2014, Fasc. 1, 255 ss.

to la disciplina in materia è di competenza esclusiva delle Regioni <sup>(6)</sup>. Ne è seguito l'intervento contenuto all'art. 1, comma 34 della l. n. 92/2012 (c.d. riforma Fornero) mediante il quale il Parlamento ha rinviato a un accordo in conferenza Stato-Regioni la previsione di azioni volte a contrastare l'uso distorto dello strumento, l'individuazione degli elementi qualificanti il tirocinio, il riconoscimento di una congrua indennità in capo al tirocinante.

Le linee-guida, approvate con l'accordo Stato-Regioni del 24 gennaio 2013, hanno costituito un primo quadro di riferimento comune a tutte le Regioni e Province Autonome in materia di tirocini extracurricolari <sup>(7)</sup>. L'obiettivo delle linee-guida Fornero sui tirocini era quello di pervenire ad una regolazione omogenea e uniforme sul piano nazionale sulla base di standard minimi condivisi nonostante la competenza esclusiva delle Regioni. Il contenimento dell'uso distorto dei tirocini doveva inoltre rappresentare la pietra angolare su cui costruire il rilancio dell'apprendistato. Tuttavia, l'obiettivo della omogeneizzazione della disciplina a livello nazionale è clamorosamente fallito a causa delle differenze regionali nei processi di recepimento e implementazione delle linee-guida <sup>(8)</sup>. Le linee-guida del 24 gennaio 2013 individuavano tre distinte tipologie di tirocini extracurricolari:

- a) Tirocini formativi e di orientamento finalizzati ad agevolare le scelte professionali e l'occupabilità dei giovani nel percorso di transizione scuola-lavoro mediante una formazione a diretto contatto con il mondo del lavoro; i destinatari erano i soggetti che avevano conseguito un titolo di studio da non più di 12 mesi; la durata massima era di 6 mesi;
- b) Tirocini di inserimento/reinserimento al lavoro finalizzati a percorsi di inserimento/reinserimento nel mondo del lavoro rivolti a inoccupati, disoccupati (anche in mobilità) e lavoratori sospesi in regime di cassa integrazione con durata massima di 12 mesi;
- c) Tirocini di orientamento e formazione o di inserimento/reinserimento in favore di persone disabili, persone svantaggiate, ri-

---

<sup>(6)</sup> E. MASSAGLI, *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Studium, 2016, 177 ss

<sup>(7)</sup> S. VERGARI, *Linee guida sui tirocini e prospettive di riforma regionale*, DLRI, 2013, 443 ss.

<sup>(8)</sup> U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI, *Le linee guida sui tirocini: obiettivo fallito* in G. BERTAGNA, U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, ADAPT University Press, n. 16, 2013, 8 ss.

chiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. Avevano una durata massima di 12 mesi, che arrivava fino a 24 mesi in caso di tirocini in favore di disabili.

Con l'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 25 maggio 2017 sono state adottate le nuove *Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento* che sostituiscono le precedenti linee-guida approvate il 23 gennaio 2013 in attuazione della l. n. 92/2012 (c.d. legge Fornero). Il testo delle linee-guida deliberato dalla Conferenza Stato-Regioni non modifica radicalmente l'impianto precedente. Le linee-guida rappresentano delle mere indicazioni di indirizzo da parte dello Stato essendo le Regioni ad avere competenza esclusiva in materia di tirocini. Alle linee-guida va ascritto il merito di aver determinato con chiarezza le caratteristiche e i limiti regolatori del tirocinio formativo e di orientamento. Oggetto delle linee-guida sono i tirocini extracurricolari ovvero i tirocini formativi, di orientamento, di inserimento o reinserimento lavorativo, rivolti a soggetti disoccupati ai sensi dell'art. 19 del d. lgs. 150/2015, lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, lavoratori a rischio disoccupazione ovvero occupati ma in cerca di nuova occupazione, soggetti disabili e svantaggiati. Le linee-guida non si applicano ai tirocini curricolari promossi dalle università, dalle scuole, dai centri di formazione professionale, ai tirocini finalizzati allo svolgimento della pratica professionale ed all'accesso alle professioni ordinistiche e ai tirocini transnazionali svolti all'estero o presso un ente sovranazionale.

La principale novità rispetto alle precedenti linee-guida del 2013 riguarda il superamento della suddivisione dei tirocini in tre distinte tipologie con differenti destinatari e differenti limiti massimi di durata. È evidente che viene a mancare il quadro definitivo delle tre tipologie di tirocinio extracurricolare che costituiva il cuore della disciplina precedente <sup>(9)</sup>. Un'altra novità riguarda l'individuazione dei soggetti ai quali sono rivolti i tirocini extracurricolari per le tipologie di tirocinio di tipo formativo, di orientamento e di inserimento/reinserimento lavorativo. Vi rientrano quelli in stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 150/2015, compresi coloro che hanno completato i percorsi di istruzione secondaria superiore e terziaria, i lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, i la-

---

<sup>(9)</sup> A. BATTAGLIA, *Le nuove Linee Guida in materia di tirocini*, Bollettino ADAPT, 12 giugno 2017.

voratori a rischio di disoccupazione, i soggetti già occupati che sono in cerca di altra occupazione, i soggetti disabili e svantaggiati le cui tipologie sono dettagliatamente indicate. Altra novità riguarda i soggetti promotori, tra i quali vengono inseriti le fondazioni di Istruzione Tecnica Superiore (ITS) e l’Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

Al fine di evitare abusi nel ricorso allo strumento formativo e di orientamento, le nuove linee-guida in materia di tirocini extracurricolari hanno previsto una durata massima dei tirocini extracurricolari di 12 mesi comprensiva di proroghe e rinnovi ad eccezione di quelli rivolti ai soggetti disabili la cui durata può arrivare fino a 24 mesi. Viene introdotta, inoltre, una durata minima del tirocinio prevista in 2 mesi, fatta eccezione per quelli svolti presso soggetti ospitanti che svolgono un’attività stagionale per i quali la durata minima viene fissata in un mese. La durata del tirocinio deve essere indicata nel progetto formativo individuale (PFI) e deve essere congrua rispetto agli obiettivi formativi da conseguire. Il tirocinante ha diritto alla sospensione del tirocinio nei casi di maternità, malattia e infortunio di durata pari o superiore a 30 giorni e nei casi di chiusura aziendale per un periodo di almeno 15 giorni. Il tirocinante deve dare motivazione scritta al tutor del soggetto ospitante e al tutor del soggetto promotore in caso di interruzione del tirocinio. Il tirocinio può essere interrotto dal soggetto ospitante o dal soggetto promotore in caso di impossibilità a conseguire gli obiettivi formativi del progetto. Nel progetto formativo individuale (PFI) deve essere inoltre indicato il numero di ore giornaliere e settimanali che il tirocinante deve osservare, che non possono superare l’orario di lavoro previsto dal CCNL applicato dal soggetto ospitante per le attività svolte dal tirocinante.

Per limitare ulteriormente gli abusi nell’utilizzo del dispositivo le nuove linee-guida in materia di tirocini extracurricolari hanno introdotto il divieto all’attivazione del tirocinio qualora il tirocinante abbia avuto un rapporto di lavoro, una collaborazione o una prestazione di servizi con il soggetto ospitante. Può invece essere attivato il tirocinio nel caso in cui il tirocinante abbia svolto attività di lavoro accessorio con lo stesso soggetto ospitante per non più di trenta giorni, anche non consecutivi, nei sei mesi precedenti. In ogni caso i tirocinanti non possono ricoprire ruoli o posizioni proprie dell’organizzazione del soggetto ospitante, sostituire i lavoratori subordinati nei periodi di picco delle attività, sostituire il personale in malattia, maternità o ferie.

Tra le novità si segnala l'introduzione di una norma premiale per i soggetti ospitanti con più di venti dipendenti a tempo indeterminato che stipulano con i tirocinanti un rapporto di lavoro subordinato di almeno sei mesi. Tale norma consente di attivare nuovi tirocini oltre la quota di contingentamento prevista del 10%. Le nuove linee-guida sui tirocini extracurricolari, infatti, confermano i limiti numerici all'inserimento di tirocinanti (quote di contingentamento) previsti dalla precedenti linee-guida del 2013, che variano sulla base della dimensione dell'unità operativa in cui il tirocinante è inserito, in misura non superiore al 10% dei dipendenti assunti a tempo indeterminato o determinato dal soggetto ospitante.

In aggiunta a tale quota del 10%, i soggetti ospitanti che hanno unità operative con più di venti dipendenti a tempo indeterminato che stipulano con i tirocinanti un rapporto di lavoro subordinato di durata di almeno sei mesi, possono attivare un tirocinio se hanno assunto almeno il 20% dei tirocinanti attivati nei 24 mesi precedenti, due tirocini se ne hanno assunto almeno il 50%, tre tirocini se le assunzioni sono almeno del 75% ed infine quattro tirocini se hanno assunto la totalità dei tirocinanti.

Inoltre, al fine di valorizzare la funzione formativa del tutorato vengono inseriti dei limiti alle attività di tutoraggio, prevedendo per il tutor del soggetto promotore che non possa seguire più di venti tirocinanti contemporaneamente, fatta eccezione nel caso in cui vengano attivati più tirocini aventi le stesse finalità presso lo stesso soggetto ospitante. Per il tutor del soggetto ospitante viene invece stabilito il limite di tre tirocinanti contemporaneamente.

Un'altra novità rilevante riguarda la previsione di sanzioni e obblighi anche per il soggetto promotore nel caso in cui vengano violati i caratteri principali dell'istituto. Le nuove linee-guida distinguono due tipologie di sanzioni, sanabili e non sanabili, a cui corrispondono diverse tipologie di sanzioni. Per le violazioni non sanabili si prevede l'intimazione della cessazione del tirocinio da parte dell'organo individuato dalla Regione e/o Provincia Autonoma e l'interdizione per 12 mesi rivolta al soggetto promotore e/o a quello ospitante dall'attivazione di nuovi tirocini. Il legislatore ha specificato che per violazioni non sanabili si intendono i casi in cui il tirocinio sia attivato senza il rispetto delle condizioni e dei limiti previsti, con riferimento ai soggetti titolati alla promozione e alle caratteristiche soggettive e oggettive richieste al soggetto ospitante del tirocinio, alla durata massima

del tirocinio, alla proporzione tra organico del soggetto ospitante e numero di tirocini, al numero di tirocini attivabili contemporaneamente e al numero e alle percentuali di assunzioni dei tirocinanti ospitati in precedenza, alla convenzione richiesta e al relativo piano formativo. Viceversa, per le violazioni sanabili, si prevede un invito alla regolarizzazione la cui esecuzione non determina sanzioni. Ove l'invito non venga adempiuto si prevede l'intimazione della cessazione del tirocinio e l'interdizione per 12 mesi rivolta al soggetto promotore e/o a quello ospitante dall'attivazione di nuovi tirocini. Per violazioni sanabili si intendono i casi di inadempienza dei compiti richiesti ai soggetti promotori e ai soggetti ospitanti e ai rispettivi tutor o le violazioni della convenzione e del piano formativo quando la durata residua del tirocinio consente di ripristinare le condizioni per il conseguimento degli obiettivi stabiliti o i casi di violazioni della durata massima del tirocinio quando al momento dell'accertamento non sia ancora superata la durata massima stabilita dalle norme.

Prendendo spunto dalla disciplina dell'apprendistato viene introdotto anche per i tirocinanti il dossier individuale che contiene anche una valutazione del tirocinante da parte del tutor da effettuare alla fine del periodo di tirocinio. Al Dossier vanno allegati i documenti o comunque i lavori che dimostrano il percorso formativo del tirocinante. Al termine del tirocinio, sulla base del PFI e del Dossier individuale, al tirocinante viene rilasciata l'Attestazione finale nella quale sono indicate e documentate le attività svolte durante il tirocinio.

## **2. Analogie e differenze tra il tirocinio formativo e di orientamento e il contratto di apprendistato**

Partendo dall'analisi della disciplina dei tirocini formativi e di orientamento, contenuta nella nuove linee-guida in materia di tirocini extracurricolari del 25 maggio 2017, si è scelto di avviare una riflessione sul rapporto tra i tirocini formativi e di orientamento (c.d. extracurricolari) e il contratto di apprendistato, che rappresentano gli istituti maggiormente connessi all'alternanza scuola-lavoro, finalizzati all'inserimento lavorativo dei giovani. Tali istituti, pur avendo analoghe finalità formative, sono giuridicamente e strutturalmente differenti.

Infatti, il tirocinio può essere definito come un periodo di orientamento e formazione *on the job*, che non si configura come un rapporto di lavoro

ro, con la conseguenza che nei confronti del tirocinante e dell'impresa che se ne avvale non trovano applicazione gli effetti tipici del rapporto di lavoro subordinato. La sua finalità è quella di agevolare le scelte professionali del tirocinante mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro e di consentire l'acquisizione di competenze professionali spendibili sul mercato del lavoro <sup>(10)</sup>. Il legislatore ha voluto aprire un ampio ventaglio di possibilità per l'utilizzo del tirocinio da parte delle imprese. Infatti, a differenza del contratto di apprendistato, con cui possono essere assunti esclusivamente giovani fino a 29 anni di età, il tirocinio si rivolge anche ad un'utenza più adulta con una precedente esperienza professionale.

Sul piano giuridico il tirocinio si risolve in un rapporto il cui oggetto è rappresentato dall'inserimento del tirocinante in un contesto aziendale preordinato alla sua formazione professionale rispetto alla quale la prestazione di attività lavorativa da parte del tirocinante è ammessa in quanto indispensabile per la formazione stessa, ma estranea all'oggetto del rapporto. La prestazione di lavoro oggetto del tirocinio non è quella che viene scambiata nel contratto di lavoro instaurato ai sensi dell'art. 2094 c.c., né quella che si riscontra nei suoi sottotipi con finalità formative, ma la causa sottesa al contratto di tirocinio è proprio la formazione <sup>(11)</sup>.

A differenza del tirocinio, l'apprendistato è un vero e proprio contratto di lavoro a tempo indeterminato di "natura mista" <sup>(12)</sup> finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani che segue una speciale disciplina dettata dagli articoli 41-47 del d.lgs. n. 81/2015 <sup>(13)</sup>. Una volta

---

<sup>(10)</sup> ISFOL, *Relazione ex lege 845/78 art. 20 sullo stato e sulle previsioni delle attività di formazione professionale*, Ottobre 2016.

<sup>(11)</sup> S. DONÀ, *Illegittimità dei tirocini e del contratto di somministrazione a termine: le conseguenze* in *RIDL*, 2017, fasc. 3, 509 ss.

<sup>(12)</sup> La Corte di Cassazione ha precisato che "l'apprendistato è un rapporto di lavoro speciale in forza del quale l'imprenditore è obbligato a impartire all'apprendista l'insegnamento necessario perché questi possa conseguire la capacità tecnica per diventare lavoratore qualificato, occorrendo a tal fine lo svolgimento effettivo, e non meramente figurativo, sia delle prestazioni lavorative da parte del dipendente sia della corrispondente attività di insegnamento da parte del datore di lavoro, la quale costituisce elemento essenziale e indefettibile del contratto di apprendistato, entrando a far parte della causa negoziale (cfr. Cass. Civ. S. lav. 10/05/2013, n. 11265, Cass. Civ. S.lav. 3/06/2014 n. 14754).

<sup>(13)</sup> P. VARESI, *Il contratto di lavoro con finalità formative*, Franco Angeli, 2001, Milano

adempita l'obbligazione formativa, in assenza di un provvedimento di recesso, il rapporto prosegue come ordinario rapporto di lavoro a tempo indeterminato<sup>(14)</sup>. Ne consegue che l'apprendista ha diritto ad una retribuzione per il lavoro svolto e gode di tutte le tutele contributive e previdenziali previste per il lavoro subordinato. L'apprendistato va distinto dal tirocinio perché è un vero e proprio contratto di lavoro, mentre il tirocinio non ha natura di "rapporto di lavoro subordinato", trattandosi soltanto di una esperienza formativa compiuta dal giovane nel contesto aziendale.

Il tirocinio può, dunque, essere definito una sorta di "apprendistato senza retribuzione" privo delle tutele previste nel contratto di apprendistato<sup>(15)</sup>. Infatti, mentre la normativa sull'apprendistato, di cui al d.lgs. n. 81/2015, prevede una retribuzione per l'apprendista, seppure stabilita "in modo percentuale" in base all'anzianità di servizio, le nuove linee-guida in materia di tirocini, secondo quanto previsto dall'art. 1, commi 34-36 della l. n. 92/2012, prevedono la corresponsione al tirocinante di una congrua indennità per la partecipazione al tirocinio, di importo non inferiore a 300 euro, ferma restando la facoltà delle Regioni e Province Autonome di stabilire importi superiori. L'indennità di partecipazione dovuta al tirocinante non è astrattamente assimilabile alla retribuzione dell'apprendista. L'indennità però è esclusa nel caso di tirocini effettuati da soggetti percettori di strumenti di sostegno al reddito (integrazione salariale, indennità di mobilità o di disoccupazione). La violazione dell'obbligo di corresponsione dell'indennità al tirocinante comporta soltanto l'applicazione di una sanzione amministrativa (e non la conversione del rapporto).

Il tirocinio e l'apprendistato<sup>(16)</sup> sono accomunati dalla "finalità formativa". Nell'apprendistato la finalità formativa risulta prevalente rispetto a quella occupazionale<sup>(17)</sup>. È dato ormai acquisito che l'apprendista sia assunto con un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato,

---

<sup>(14)</sup> V. LUCIANI, *La riforma dell'apprendistato: rapporto con il contratto a tutele crescenti e riordino delle fonti di regolazione*, in *DLRI*, 2016, n. 3, 739 ss.

<sup>(15)</sup> P. PASCUCCI, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e domani (ovvero prima e dopo l'articolo 11 del decreto legge n. 138/2011)* in *DLRI*, 2011, n. 4, 971 ss.

<sup>(16)</sup> M. D'ONGHIA, *L'ennesimo (inutile) intervento del legislatore sul contratto di apprendistato*, in *RGL*, n. 4, 2014, 745 ss.

<sup>(17)</sup> L. CAROLLO, *Il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere* Giuffrè, Milano, 2014, 71-72.

nel quale è inserito un patto formativo <sup>(18)</sup>. Il datore di lavoro si obbliga a corrispondere all'apprendista, non solo una retribuzione per la prestazione lavorativa, ma anche la formazione necessaria per il conseguimento di una qualifica professionale o di un titolo di studio. Ai fini dell'effettività della funzione formativa, il d.lgs. n. 81/2015 prevede l'obbligo per il datore di lavoro di garantire agli apprendisti la presenza di un tutor o referente aziendale durante l'intero processo formativo dell'apprendistato <sup>(19)</sup>. Tuttavia nel nostro paese, come puntualmente documentato nel XVII Rapporto Inapp di monitoraggio dell'apprendistato, l'apprendistato professionalizzante <sup>(20)</sup> che tradizionalmente viene utilizzato nel sistema produttivo, sembra configurarsi sempre di più alla stregua di un contratto di inserimento scelto dalle imprese per il costo ridotto anziché per le opportunità che offre di formare personale con competenze specifiche utili a quelle particolari imprese visto che la sola componente formativa rilevabile, quella esterna, ha un ruolo assolutamente marginale, nel volume e conseguentemente nei risultati effettivamente conseguibili <sup>(21)</sup>. La riduzione dei costi per l'utilizzo dell'apprendistato professionalizzante dovrebbe, invece, essere accompagnata da azioni di valorizzazione della componente formativa dell'apprendistato <sup>(22)</sup>.

Analogamente nei casi di tirocinio extracurricolare la finalità orientativa, ovvero la capacità del tirocinio di aiutare il giovane a riflettere sulla propria strada, risulta prevalente rispetto alla finalità formativa. Infatti, la finalità del tirocinio è quella di favorire l'acquisizione di un bagaglio di conoscenze e competenze professionali tese a favorire l'inserimento o il reinserimento lavorativo del tirocinante. Il Rapporto sulle Comunicazioni obbligatorie (CO) 2017 realizzato dal Ministero del Lavoro

---

<sup>(18)</sup> S. CIUCCIOVINO, *Il nuovo apprendistato dopo la legge di riforma del mercato del lavoro del 2012* in *RIDL*, 2012, n. 4, I, 695 ss.

<sup>(19)</sup> F. D'ARISTA, *Il tutor aziendale per l'apprendistato: manuale per la formazione*, Isfol, 2013, I Libri del Fse.

<sup>(20)</sup> L'apprendistato professionalizzante risulta la tipologia contrattuale di apprendistato più diffusa in Italia. Circa il 96,5% di tutti i 381.526 apprendisti assunti in Italia nel 2016 sono assunti con la forma professionalizzante (cfr. dati INPS, INAPP, *Verso una ripresa dell'apprendistato XVII Rapporto di monitoraggio*)

<sup>(21)</sup> INPS, INAPP, *Verso una ripresa dell'apprendistato. XVII Rapporto di monitoraggio*, 2017, 150-151.

<sup>(22)</sup> S. D'AGOSTINO, *Nuove finalità dell'apprendistato in risposta alla disoccupazione giovanile*, in G. ALESSANDRINI, *Apprendistato, competenze e prospettive di occupabilità*, Pensa Multimedia, 2014, 113-123.

conferma che il tirocinio è sempre più utilizzato come strumento di selezione da parte dei datori di lavoro. Infatti, nel 2016 a fronte di un numero di tirocini attivati pari a circa 318.000, il numero di rapporti di lavoro attivati a seguito di una precedente esperienza di tirocinio è stato superiore a 103.000, segnando una crescita in termini percentuali rispetto agli anni precedenti <sup>(23)</sup>. L'evidente propensione al *matching* occupazionale unita alla semplicità gestionale e alla crescente economicità hanno determinato un processo di crescita dei tirocini extracurricolari, ovvero quella tipologia formativa e di orientamento che è diventata negli anni molto di più del contratto di apprendistato il mezzo attraverso il quale i giovani entrano nel mercato del lavoro <sup>(24)</sup>.

Il rapporto sulle CO 2017 del Ministero del Lavoro ci riporta un numero di tirocini attivati nel 2016 pari a circa 318.000. Nel 2016, la maggior parte dei tirocini attivati è concentrata nel settore dei servizi, che con quasi 240.000 attivazioni rappresenta il 75,5% del totale in gran parte attribuito al settore dei trasporti e del commercio che insieme totalizzano il 45,9%. Alla crescita quantitativa dei tirocini extracurricolari non è, purtroppo, corrisposta una loro crescita qualitativa. Anche quando non è fraudolentemente utilizzato per mascherare un rapporto di lavoro, non sempre il tirocinio è effettuato in modo da realizzare gli obiettivi per i quali è stato formalmente attivato <sup>(25)</sup>. Occorre, dunque, rafforzare la componente formativa del tirocinio e definire obiettivi formativi e di apprendimento chiari e ben definiti finalizzati a maturare competenze spendibili e utili nel mercato del lavoro sotto la guida di un tutor aziendale. Prendendo spunto dalla disciplina dell'apprendistato <sup>(26)</sup>, ai fini dell'effettività della funzione formativa, anche nei tirocini extracurricolari è prevista la figura del tutor cui spetta il compito di dare concretezza al valore dell'azienda come istituzione formativa e di assicurare l'attuazione del progetto formativo individuale. Il tutor del soggetto promotore, che può accompagnare fino ad un massimo di venti tirocinanti, deve elaborare il progetto formativo individuale (PFI) in collaborazione con il soggetto ospitante, coordinare e monitorare il per-

---

<sup>(23)</sup> MINISTERO DEL LAVORO- *Rapporto annuale sulle Comunicazioni obbligatorie 2017*, 73 ss.

<sup>(24)</sup> E. MASSAGLI, *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Studium, 2016, 177-180.

<sup>(25)</sup> Cfr. P. PASCUCI, *op. cit.*

<sup>(26)</sup> S. CIUCCIOVINO, *Il nuovo apprendistato dopo la legge di riforma del mercato del lavoro del 2012* in *RIDL*, 2012, n. 4, I, 695 ss.

corso di tirocinio, provvedere alla predisposizione del dossier individuale e dell'attestazione finale nonché acquisire dal tirocinante elementi in merito all'esperienza svolta. Viceversa, il tutor del soggetto ospitante, che può accompagnare fino ad un massimo di tre tirocinanti, è responsabile dell'inserimento e affiancamento del tirocinante sul luogo di lavoro per tutto il periodo previsto dal progetto formativo individuale. In particolare, il tutor del soggetto ospitante deve favorire l'inserimento del tirocinante, promuovere e supportare lo svolgimento delle attività oggetto del tirocinio, aggiornare la documentazione relativa al tirocinio (registri) per l'intera durata del tirocinio e collaborare alla predisposizione del dossier individuale e dell'attestazione finale.

Il tutor aziendale deve, dunque, creare le condizioni per la realizzazione di tirocini di qualità. La promozione di tirocini di buona qualità viene considerata elemento chiave per il conseguimento degli obiettivi della strategia di Europa 2020 poiché agisce sulla fluidità della transizione scuola-lavoro ed incrementa la mobilità geografica e professionale dei giovani. Per questo il Consiglio dell'Unione europea ha ritenuto opportuno intervenire direttamente in materia con la Raccomandazione su un quadro di qualità sui tirocini del 10 marzo 2014 mediante la quale gli Stati membri sono stati sollecitati a intervenire legislativamente per garantire adeguati livelli qualitativi delle esperienze di tirocinio. Un'esperienza di tirocinio è buona se rappresenta una vera esperienza di formazione e permette al tirocinante di maturare un bagaglio di esperienze e competenze realmente utili al suo ingresso nel mercato del lavoro <sup>(27)</sup>.

Il tirocinio e l'apprendistato sono accomunati dal "metodo dell'alternanza formativa" <sup>(28)</sup> ovvero un'esperienza di apprendimento, che integra organicamente formazione e lavoro ed è finalizzata all'inserimento lavorativo dei giovani. L'alternanza formativa <sup>(29)</sup> può essere definita come «modalità di realizzazione del percorso formativo progettata, attuata e valutata dall'istituzione scolastica e formativa in collaborazione con le imprese, con le rispettive associazioni di rappre-

---

<sup>(27)</sup> U. BURATTI, *Obiettivi formativi e di apprendimento: le basi per un tirocinio di qualità*, Bollettino ADAPT, 14 marzo 2014.

<sup>(28)</sup> E. MASSAGLI, *op. cit.*

<sup>(29)</sup> Per alternanza formativa si intende una innovativa metodologia didattica che consente di realizzare un percorso formativo nel quale si integrano reciprocamente attività formative di aula, di laboratorio ed esperienze di lavoro svolte nella concreta realtà di impresa.

sentanza e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che assicuri ai giovani, oltre alla conoscenza di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro» (art. 4 l. 28 marzo 2003 n. 53).

Nel tirocinio il tutor del soggetto ospitante ha il compito di dare concretezza al metodo dell'alternanza formativa, favorendo l'inserimento del tirocinante nel luogo di lavoro e assicurando la necessaria attività di coordinamento con il soggetto promotore.

Analogamente l'alternanza scuola-lavoro/formazione-lavoro è la direttrice principale di tutta l'opera di codificazione dell'apprendistato e si pone in piena continuità con la recente legge n. 107/2015, che rende obbligatoria per tutti gli studenti del triennio conclusivo dell'istruzione secondaria superiore la partecipazione ai percorsi di alternanza scuola-lavoro <sup>(30)</sup>.

La nuova normativa sull'apprendistato (d.lgs. n. 81/2015) mira a perseguire una via italiana al più noto e funzionante sistema duale tedesco <sup>(31)</sup>. Infatti, per promuovere una maggiore integrazione tra formazione e lavoro il legislatore del Jobs Act ha inteso cambiare il paradigma dell'apprendistato rilanciando i due contratti a prevalente contenuto formativo (apprendistato di primo e terzo livello) al fine di promuovere in Italia un sistema duale articolato in una molteplicità di percorsi capaci di creare quella osmosi tra istruzione/formazione e lavoro, già attiva nella IeFP e fondamentale per tutto l'ordinamento scolastico per fronteggiare il fenomeno della disoccupazione giovanile e favorire il contrasto alla dispersione scolastica e formativa <sup>(32)</sup>. Come puntualmente documentato nel XVII Rapporto Inapp di Monitoraggio sull'apprendistato <sup>(33)</sup> sono queste due tipologie (apprendistato di primo e terzo livello) che ancora non sono decollate a causa dei ritardi registrati sul fronte dell'implementazione delle regolamentazioni regiona-

---

<sup>(30)</sup> A. BALSAMO, *Apprendistato e alternanza: i nodi irrisolti della Guida operativa del MIUR*, in Bollettino ADAPT, 2015.

<sup>(31)</sup> D. GENTILINI, *Le novità in materia di apprendistato introdotte dal Decreto legislativo n. 81/2015 (Jobs Act): la via italiana al sistema duale*, in RGL n.1/2017, 107 ss.

<sup>(32)</sup> L. BOBBA, *Il rilancio dell'apprendistato per un sistema duale italiano*, in Osservatorio Isfol, V, 2015, n. 3, 13 ss.

<sup>(33)</sup> INPS, INAPP, *Verso una ripresa dell'apprendistato. XVII Rapporto di monitoraggio*, 2017.

li, nonostante siano presenti nel nostro ordinamento giuridico dalla riforma Biagi del 2003 <sup>(34)</sup>.

Il tirocinio e l'apprendistato prevedono un progetto formativo individuale (PFI). Il tirocinio si attiva mediante una convenzione stipulata tra soggetto promotore e azienda o ente ospitante. Alla convenzione deve essere allegato un progetto formativo individuale (PFI) sottoscritto dal tirocinante, dal soggetto ospitante e dal soggetto promotore, che identifica la durata del tirocinio con l'indicazione delle ore giornaliere e settimanali, l'indennità, le garanzie assicurative e le attività previste come oggetto del tirocinio con riferimento alle aree di attività contenute nell'ambito della classificazione dei Settori Economico-Professionali di cui al D.M. 30 giugno 2015. Le attività indicate nel progetto formativo costituiscono la base per tracciare l'esperienza di tirocinio mediante la raccolta di evidenze documentali nel Dossier individuale. Prendendo spunto dalla disciplina dell'apprendistato, le nuove linee-guida in materia di tirocini hanno previsto anche per i tirocinanti un Dossier Individuale. Si tratta di un documento che contiene una valutazione del tirocinante da parte del tutor da effettuare alla fine del periodo di tirocinio. Al Dossier vanno allegati i documenti o comunque i lavori che dimostrano il percorso formativo del tirocinante.

Per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante, il d.lgs n. 81/2015 all'art. 42, comma 1, stabilisce che il piano formativo possa essere redatto in "forma sintetica" anche avvalendosi di moduli o formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali. Nel caso di apprendistato di primo e terzo livello la compilazione del piano formativo spetta all'istituzione formativa di provenienza dello studente con il coinvolgimento dell'impresa. Tuttavia, molto spesso in una logica di svalutazione della finalità formativa dell'apprendistato, il piano formativo individuale viene percepito dalle imprese come un onere burocratico di scarsa rilevanza. Le imprese italiane, infatti, non investono adeguatamente sull'attivazione dei percorsi formativi poiché non reputano la formazione un fattore di incremento della produttività, ma un mero costo con benefici aleatori <sup>(35)</sup>.

---

<sup>(34)</sup> S. D'AGOSTINO, *La regolazione e l'utilizzo dell'apprendistato in Italia*, "Osservatorio Isfol", V (2015) n. 3, 19 ss.

<sup>(35)</sup> S. D'AGOSTINO, *Nuove finalità dell'apprendistato in risposta alla disoccupazione giovanile*, in: G. ALESSANDRINI, *Apprendistato, competenze e prospettive di occupabilità*, Pensa Multimedia, 2014, 114 ss.

Entrambi gli istituti (tirocinio e apprendistato) prevedono limiti di contingentamento rispetto ai lavoratori specializzati in organico e requisiti di stabilizzazione, al fine di assicurare l'effettivo perseguimento delle finalità formative e promuovere l'ingresso stabile nel mercato del lavoro di giovani apprendisti e tirocinanti <sup>(36)</sup>. L'assunzione degli apprendisti è soggetta ad un limite di contingentamento, che prevede un determinato rapporto tra apprendisti e lavoratori qualificati. Infatti, il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere non può superare il rapporto di 3 a 2 rispetto alle maestranze specializzate e qualificate in servizio (art. 42 d.lgs. n. 81/2015). Inoltre, il d.lgs. n. 81/2015 conferma gli obblighi di stabilizzazione degli apprendisti previsti dalla l. n. 78/2014 limitando l'ambito di applicazione soltanto al contratto di apprendistato professionalizzante. L'art. 42, comma 8, prevede che "per i datori di lavoro che occupano almeno 50 dipendenti, l'assunzione di nuovi apprendisti con contratto di apprendistato professionalizzante è subordinata alla prosecuzione a tempo indeterminato del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, nei 36 mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 20% degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro, restando esclusi dal computo i rapporti cessati per recesso durante il periodo di prova, dimissioni o licenziamento per giusta causa". La finalità della norma è quella di promuovere la stabilizzazione ed evitare un eccessivo turnover di apprendisti.

Analogamente avviene nei casi di tirocinio extracurricolare ove si prevede, a titolo premiale, che le imprese, che hanno unità operative con più di venti dipendenti e hanno stipulato con i tirocinanti un rapporto di lavoro subordinato di durata di almeno sei mesi, possono attivare, in deroga alla quota di contingentamento del 10%, un tirocinio se hanno assunto almeno il 20% dei tirocinanti attivati nei 24 mesi precedenti, due tirocini se ne hanno assunti almeno il 50%, tre tirocini se le assunzioni sono almeno del 75% ed infine quattro tirocini se hanno assunto la totalità dei tirocinanti.

La riforma dell'apprendistato (d.lgs. n. 81/2015) <sup>(37)</sup> prevede, inoltre, numerosi benefici economici e normativi a favore dell'apprendistato

---

<sup>(36)</sup> S. FAGNONI, P. VARESI, *Apprendistato: il nuovo quadro normativo dopo il Testo Unico e i più recenti interventi legislativi*, in *DLRI*, n. 1, 155 ss.

<sup>(37)</sup> A. LOFFREDO, *Apprendistato e Jobs Act, in Lavoro e Welfare*, 2015, n. 15, 18 ss.

che lo differenziano da altre tipologie di contratti di lavoro <sup>(38)</sup>. Vale la pena evidenziare la possibilità del “sottoinquadramento” <sup>(39)</sup> dell’apprendista e la c.d. “percentualizzazione” della retribuzione dell’apprendista in rapporto all’anzianità di servizio. Inoltre, il d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150 contenente le “Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive” che, all’art. 32, ha previsto gli incentivi per il contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e di alta formazione e ricerca, al fine di promuovere la diffusione del contratto di apprendistato di primo livello.

Infine, va sottolineato che entrambi i dispositivi per l’alternanza scuola-lavoro prevedono sanzioni nel caso in cui vengano violati i caratteri principali degli istituti. La normativa sull’apprendistato prevede a titolo di sanzione che, in caso di mancata attività di formazione, il datore di lavoro debba restituire maggiorati i benefici contributivi connessi all’assunzione di apprendisti (art. 47, comma 1). Analogamente, come già anticipato nei casi di tirocini extracurricolari, le nuove linee-guida prevedono due tipologie di violazioni, sanabili e non sanabili, a cui corrispondono differenti tipologie di sanzioni.

### 3. Conclusioni

Dall’analisi comparata dei due istituti emerge che il tirocinio e l’apprendistato sono strumenti dell’alternanza accomunati dalla finalità formativa <sup>(40)</sup> finalizzati all’inserimento lavorativo dei giovani. La principale differenza tra il tirocinio e il contratto di apprendistato è costituita dalla non qualificabilità del tirocinio come rapporto di lavoro subordinato. Sul piano giuridico, il tirocinio si risolve in un rapporto il cui oggetto è rappresentato dall’inserimento del tirocinante in un conte-

---

<sup>(38)</sup> U. BURATTI, *Come cambia l’apprendistato dopo il decreto legislativo n. 81/2015*, Bollettino ADAPT, 2 luglio 2015.

<sup>(39)</sup> L’apprendista può essere inquadrato fino a due livelli inferiori rispetto a quello spettante in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro ai lavoratori addebiati a mansioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al cui conseguimento è finalizzato il contratto (art. 42, comma 5, lett. b).

<sup>(40)</sup> M. TIRABOSCHI (2011) *Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma*, in *DLRI* 2011, 947 ss.

sto aziendale preordinato alla sua formazione professionale rispetto alla quale la prestazione di attività lavorativa da parte del tirocinante è ammessa in quanto indispensabile per la formazione stessa, ma estranea all'oggetto del rapporto. A differenza del tirocinio, l'apprendistato è un vero e proprio contratto di lavoro a finalità formativa. Si tratta di un contratto a "causa mista" in cui il sinallagma contrattuale tra impresa e giovane si sostanzia in uno scambio multiplo: formazione e remunerazione erogati dall'impresa in cambio di lavoro prestato dall'apprendista<sup>(41)</sup>.

I tirocini formativi e di orientamento sono quantitativamente proliferati, anche sulla spinta dell'attuazione del programma Garanzia Giovani. L'evidente propensione al *matching* occupazionale unita alla semplicità gestionale e alla crescente economicità hanno determinato un processo di crescita dei tirocini extracurricolari, ovvero quella tipologia formativa e di orientamento che è diventata negli anni molto di più del contratto di apprendistato il mezzo attraverso il quale i giovani entrano nel mercato del lavoro<sup>(42)</sup>. Alla crescita quantitativa dei tirocini non è, purtroppo, corrisposta una loro crescita qualitativa. La promozione di tirocini di buona qualità viene considerata elemento chiave per il conseguimento degli obiettivi della strategia di Europa 2020 poiché agisce sulla fluidità della transizione scuola-lavoro ed incrementa la mobilità geografica e professionale dei giovani. Per questo il Consiglio dell'Unione europea ha ritenuto opportuno intervenire direttamente in materia con la Raccomandazione su un quadro di qualità sui i tirocini del 10 marzo 2014 mediante la quale gli Stati membri sono stati sollecitati a intervenire legislativamente per garantire adeguati livelli qualitativi delle esperienze di tirocinio. La Raccomandazione europea nasce dal presupposto che la qualità di un tirocinio coincide primariamente con la garanzia che esso sia una vera esperienza di formazione<sup>(43)</sup>.

È evidente che le nuove linee-guida sui tirocini extracurricolari, in assenza di un quadro complessivo di riforma degli strumenti per le transizioni dei giovani dalla scuola al lavoro, rischiano di favorire un uso distorto del tirocinio a discapito di altri strumenti maggiormente qualificanti come l'apprendistato. Permangono, dunque, gravi incertezze

---

<sup>(41)</sup> S. D'AGOSTINO, *op. cit.*

<sup>(42)</sup> E. MASSAGLI, *op. cit.*

<sup>(43)</sup> U. BURATTI, *Obiettivi formativi e di apprendimento: le basi per un tirocinio di qualità*, Bollettino ADAPT, 17 marzo 2014.

normative e operative dovute alla proliferazione di interventi legislativi che sembrano incentivare dal punto di vista economico, l'uso disinvolto dei tirocini spesso in alternativa all'apprendistato<sup>(44)</sup>.

Di qui l'esigenza di un intervento riformatore che rafforzi l'anima formativa del tirocinio, salvo che non si voglia considerare il tirocinio un mero di strumento di inserimento lavorativo dei giovani scelto dalle imprese più per il costo del lavoro ridotto che per il reale investimento nella formazione strumento strategico per la competitività aziendale.

**L'evoluzione dei tirocini formativi e di orientamento: rapporto con il contratto di apprendistato – Riassunto.** *Il saggio analizza la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento così come regolamentati dalle Linee guida in materia di tirocini extracurricolari del 25 maggio 2017, che aggiornano e sostituiscono le precedenti del 23 gennaio 2013 emanate in attuazione della legge n. 92/2012. Nella prima parte del saggio si analizza l'evoluzione del quadro normativo in materia di tirocini a partire dalla legge n. 196/1997 fino alla recenti linee-guida in materia di tirocini del 25 maggio 2017. Nella seconda parte si analizza il rapporto tra i tirocini e il contratto di apprendistato per metterne in evidenza le caratteristiche e le modalità operative e allo stesso tempo sottolinearne il valore come strumenti per l'integrazione tra sistema educativo e il mondo della produzione. L'analisi comparata dei due dispositivi per l'alternanza scuola-lavoro è stata condotta sulla base di alcune categorie di valutazione al fine di evidenziarne analogie e differenze, nonché i principali punti di forza e criticità.*

**The evolution of traineeships: relationship with the apprenticeship contract – Summary.** *This paper analyses the legal framework of the traineeships as regulated by the recent "Guidelines on extracurricular traineeships" of 25 May 2017 that update and replace the previous ones of 23 January 2013, issued in implementation of Law no. 92/2012 (c.d. Fornero law). The first part of the paper is focused on the evolution of the regulatory framework regarding the traineeships starting with art. 18 of law no. 196/1997 up to the recent Guidelines on traineeships of 25 May 2017. In the second part the paper analyzes the relationship between traineeships and apprenticeships in order to highlight their features and operational procedures, emphasizing their value as tools for linking the education system with the world of production. The comparative analysis of the two tools is presented taking into account certain catego-*

---

<sup>(44)</sup> U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI, *Le linee guida sui tirocini: obiettivo fallito* in G. BERTAGNA, U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI (a cura di) *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, ADAPT University press, 2013, n. 16, 6 ss.

*ries of evaluation in order to highlight similarities and differences of both tools examined as well as the main strengths and weaknesses.*

## I tirocini curricolari ed extracurricolari: un'analisi introduttiva

Adele Corbo \*

*Sommario:* **1.** Introduzione. – **2.** La disciplina in materia di tirocini: un lungo quanto travagliato percorso. – **3.** I tirocini extracurricolari. – **3.1.** I tirocini extracurricolari all'interno delle linee-guida nazionali: da metodo a strumento? – **3.2.** I tirocini extracurricolari come strumento di politica attiva: il caso Garanzia Giovani. – **4.** I tirocini curricolari. – **4.1.** Un'ampia casistica, una difficile riconduzione entro regole comuni. – **4.2.** Alternanza Scuola-Lavoro e tirocini curricolari: quali differenze di fondo? – **4.3.** Il valore pedagogico dei tirocini curricolari. – **4.4.** Un vuoto normativo da colmare.

### 1. Introduzione

Negli ultimi anni il tirocinio, soprattutto il c.d. “tirocinio extracurricolare”, è divenuto oggetto di uno dei più vivaci dibattiti legati alla questione dell'occupazione giovanile, in quanto ormai affermatosi come strumento principale per il primo inserimento dei giovani nel mondo del lavoro all'uscita dal percorso di studi. Tuttavia sempre poco spazio è stato riservato a quell'altra tipologia di tirocinio che però rappresenta la vera portata formativa che, in potenza, dovrebbe contribuire alla formazione integrale dello studente (universitario): il tirocinio curricolare. È corretto accettare che il legislatore non si curi di disciplinare questa tipologia? Quali sono i suoi attuali limiti e sue potenzialità? Cosa distingue un tirocinio curricolare da uno extracurricolare? Ma soprattutto, è corretto accettare che sotto l'etichetta “tirocinio” si inserisca anche il tirocinio extracurricolare, che ormai, a tutti gli effetti si configura sem-

---

\* *Dottorando in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo-ADAPT.*

pre meno come metodologia formativa e, sempre più, come strumento di primo accesso nel mondo del lavoro?

Il *paper* si propone di ripercorrere l'evoluzione normativa dei tirocini e i cammini separati delle due tipologie c.d. "curricolare" ed "extracurricolare", evidenziando i limiti di quest'ultima tipologia di tirocinio dal momento in cui, a partire dalle linee-guida nazionali, la natura strettamente formativa dell'istituto viene in qualche modo snaturata qualificando lo stesso come politica attiva del lavoro, con riferimento a casi di abuso all'interno del progetto Garanzia Giovani. Si cercherà inoltre di avviare un'analisi introduttiva dei tirocini curricolari (con focus specifico sui tirocini svolti nelle università), tipologia al centro di un vero e proprio vuoto normativo e conseguente problema definitorio, ma che potrebbero rappresentare il vero metodo formativo "in situazione" per gli studenti universitari, auspicando che così possa finalmente essere l'apprendistato e non il tirocinio extracurricolare la prima porta d'accesso per tutti i giovani neolaureati o neodiplomati nel mercato del lavoro.

## **2. La disciplina normativa in materia di tirocini: un lungo quanto travagliato percorso.**

Prima di addentrarci nell'analisi di dettaglio delle due tipologie di tirocinio è utile ripercorrere brevemente la travagliata quanto frammentaria evoluzione normativa che ha caratterizzato questo tipo di istituto, richiamando le tappe più importanti.

Una prima embrionale forma di quello che in futuro verrà chiamato "tirocinio formativo e di orientamento" si trova nel D.lgs 285/1977. Il c.d. "contratto di formazione" (art. 7) sembra infatti avere buona parte delle caratteristiche dei futuri tirocini extracurricolari: richiede un intervento attivo delle Regioni, è limitato nel tempo, non è rinnovabile, prevede una formazione obbligatoria che deve essere la cifra del rapporto tra il giovane e l'azienda, senza far prevalere la finalità produttiva (limitata alle esigenze formative), un'adeguata copertura assicurativa contro infortuni e malattia, un rimborso, una valutazione al termine del periodo concordato con l'attestazione delle attività svolte e delle competenze maturate nel libretto del lavoro. La legge quadro 185/1978 riprende, all'art. 15, questo nucleo embrionale distinguendo in maniera più marcata il "tirocinio pratico e di esperienza in particolari impianti e mac-

chinari o in specifici processi di produzione” (quello che attualmente potrebbe essere il tirocinio extracurricolare di inserimento/reinserimento al lavoro) dal tirocinio “per applicare sistemi di Alternanza tra studio ed esperienza di lavoro” (quello più propriamente curricolare), facendo emergere un importante aspetto di questa fattispecie in fase di costruzione, ovvero la sua finalità formativa e non produttiva. Sarà però con il c.d. “pacchetto Treu” (l. 196/1997) che il tirocinio “formativo e di orientamento” troverà una sua prima vera formalizzazione nel modo in cui lo conosciamo oggi. Come sostenuto dal Pascucci, l’art. 18 della suddetta legge ha avuto «l’indubbio merito di far uscire definitivamente la disciplina dei tirocini dal guado in cui si era dibattuta finora»<sup>(1)</sup>: infatti in esso si parla esplicitamente di “stages e tirocini pratici”, ed è qui che troviamo la definizione degli attori coinvolti (enti promotori ed ospitanti, tutor aziendale) e degli elementi chiave che qualificano la fattispecie: una durata massima di 12 o 24 mesi a seconda del destinatario dello stage, l’obbligo di una convenzione stipulata tra ente promotore ed ente ospitante, così come l’obbligo (già presente nella legge 285/1977), in capo all’ente ospitante, di assicurare il tirocinante contro infortuni e responsabilità civile presso terzi. L’aspetto però più importante di questa legge consiste nella chiara ed esplicita definizione della finalità prima di questo tipo di istituti, che in ogni caso ancora non vengono distinti in curricolare ed extracurricolare: realizzare momenti di Alternanza tra la scuola e il lavoro. Come sottolineato infatti dall’art. 1 del D.M. 142/1998, di attuazione della l. 196/97, vengono promossi Tirocini formativi e di orientamento “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”. Quindi già dal loro primo disciplinamento i tirocini non costituiscono rapporto di lavoro.

Se le premesse sono quelle di un riordino della disciplina, con conseguente agevolazione per il lavoro degli operatori, già tre anni dopo il cammino normativo degli stage incontra i primi ostacoli: con la riforma del titolo V della costituzione cambia il riparto di competenze in materia di istruzione e formazione professionale. Non più allo Stato, ma alle Regioni. Di conseguenza lo sforzo fatto dal legislatore alla fine degli anni ‘90 risulta vano: non essendo più applicabile la normativa statale il

---

<sup>(1)</sup> P. PASCUCCI, *L’evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento: un’ipotesi di eterogenesi dei fini?* In: *DLRI*, 2013, 416.

pacchetto Treu perde il suo carattere di operatività, in quanto la competenza in materia ormai è esclusivamente in mano alle Regioni.

Lo Stato perde così ogni possibilità di intervenire in materia: esemplari sono le sentenze della Corte Costituzionale n. 50 del 28 gennaio 2005 e n. 287 del 19 gennaio 2012 che bloccano i tentativi compiuti dal legislatore con le leggi 276/2003 (c.d. “Legge Biagi”) e 92/2012 (c.d. “Legge Fornero”: rispettivamente il tentativo di normare una specifica tipologia di stage, i c.d. “tirocini estivi di orientamento”, e il tentativo generale di definire a livello statale i requisiti imprescindibili per ogni stage. È evidente qui la separazione delle due strade che, dalla riforma costituzionale del 2001 in poi, percorreranno tirocini curricolari ed extracurricolari: i primi di competenza della normativa nazionale, i secondi di competenza regionale.

### **3. I tirocini extracurricolari**

#### **3.1. I tirocini extracurricolari all’interno delle linee-guida nazionali: da metodo pedagogico a strumento?**

Venuta meno la possibilità per lo Stato di intervenire direttamente in materia di tirocini extracurricolari, ecco che l’unica via per avere ancora una qualche possibilità di azione senza incorrere nell’accusa di incostituzionalità si trova nella definizione di linee-guida in sede di Conferenza Stato-Regioni. Se le linee-guida 2013, di attuazione della legge Fornero, nonostante il diverso recepimento da parte delle singole Regioni, hanno comunque avuto il merito di stabilire degli standard minimi di qualità del tirocinio al di sotto dei quali non poter scendere, con le linee-guida 2017 vengono introdotte delle novità significative che non possono non far sorgere delle domande circa la finalità del tirocinio extracurricolare, domande che verranno approfondite più avanti.

Prima è necessario soffermarci brevemente sulle tipologie di tirocinio extracurricolare definite per la prima volta dalle linee-guida del gennaio 2013:

- Tirocini formativi e di orientamento, destinati a soggetti che hanno conseguito un titolo di studio da un periodo non superiore a 12 mesi.
- Tirocini di inserimento e reinserimento lavorativo, destinati a disoccupati (anche in mobilità) e inoccupati.

- Tirocini di orientamento e formazione o di inserimento/reinserimento, destinati a soggetti disabili ai sensi della l. 68/99, art. 1, comma 1, soggetti svantaggiati ai sensi della l. 381/91, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale.

Tre tipologie distinte che, nella loro definizione generale, racchiudono una scelta molto importante. Una scelta che, seguendo Pascucci (2017), sarà il primo rischioso passo verso una vera e propria riduzione di valore della finalità prima e (almeno sul piano del dover essere) unica della fattispecie, ovvero quella formativa: quella di definire il tirocinio come politica attiva del lavoro. Le tre tipologie, infatti, oltre ad avere finalità formativa (requisito senza il quale il tirocinio ricadrebbe in un caso di abuso), sono tutte destinate a un target di destinatari che, per la maggior parte, sono già fuori da tempo dal mondo dell'istruzione formale, hanno già avuto un certo contatto con il mondo del lavoro. Questo aspetto, collegato alla definizione operata dal legislatore del tirocinio extracurricolare come politica attiva del lavoro si crea una prima contraddizione con quella che è la prima parte della sua definizione, ovvero quella di "formazione in situazione", legittimando quindi un certo suo snaturamento <sup>(2)</sup>.

Ma se comunque le tre tipologie rimangono ben distinte, ognuna con un preciso target di destinatari, una situazione del tutto diversa si verifica con l'emanazione delle linee-guida del 25 maggio 2017, che meritano un breve approfondimento. Tra i motivi che hanno spinto il legislatore a emanare nuove linee-guida rientra non solo l'esigenza di eliminare le incertezze normative create dalle linee-guida precedenti <sup>(3)</sup>, ma anche quella di raggiungere l'obiettivo che le stesse avevano fallito, ovvero frenare l'uso distorto dei tirocini. Dal 2013 al 2017 il numero dei tirocini attivati nel nostro paese è aumentato progressivamente <sup>(4)</sup>, con una parallela flessione dei casi di evidente abuso non bloccati sul nascere dagli enti promotori, i primi garanti della qualità del tirocinio. Il tutto a

---

<sup>(2)</sup> Si veda M. TIRABOSCHI, *Stage confusi con l'avvio al lavoro*, in: BURATTI U., FAZIO F., TIRABOSCHI M., *La regolazione dei tirocini in Italia dopo la legge Fornero*, ADAPT University Press, 2013.

<sup>(3)</sup> Cfr. BURATTI U., FAZIO F., TIRABOSCHI M., *Le Linee-guida Fornero sui tirocini: obiettivo fallito*, in: BURATTI U., FAZIO F., TIRABOSCHI M., *op. cit.*

<sup>(4)</sup> Cfr. DI VICO D., *Stage e tirocini, un boom anomalo. Più di 143mila: il 15% ha più di 45 anni*, in: *Il Corriere della Sera*, 18 febbraio 2017, link: [http://www.corriere.it/cronache/17\\_febbraio\\_19/stage-boom-anomalo-263f83e8-f622-11e6-a891-35892eccc6d0.shtml](http://www.corriere.it/cronache/17_febbraio_19/stage-boom-anomalo-263f83e8-f622-11e6-a891-35892eccc6d0.shtml).

discapito di quella tipologia contrattuale che, primo fra tutti, dovrebbe rappresentare la porta d'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, ovvero l'apprendistato.

Nelle premesse delle nuove linee-guida il legislatore conferma di accogliere la raccomandazione dell'Unione europea del 2014 la quale, nella consapevolezza del preoccupante dilagare dei casi di abuso, sollecita la promozione di linee-guida a garanzia di tirocini di qualità. Le linee-guida nazionali quindi vengono emanate proprio con questa finalità: prevenire eventuali casi di abuso intensificando l'azione di monitoraggio. Infatti viene indicato esplicitamente nelle premesse, che si ritiene utile riportare testualmente: «al fine di superare le criticità emerse nei primi anni di attuazione delle discipline regionali e di affrontare adeguatamente anche le problematiche che hanno riguardato l'attuazione della misura "Tirocini" nell'ambito del Programma Garanzia Giovani, nonché in considerazione dei pareri delle Commissioni parlamentari sui decreti attuativi del Jobs Act, in particolare laddove invitano il Governo a rafforzare la vigilanza sulla qualità e genuinità dei tirocini, per far emergere fittizie forme di lavoro subordinato».

In questa sede si può già sottolineare come, in realtà, si prosegue nella silenziosa operazione di "snaturamento" del tirocinio, configurandolo sempre di più come politica attiva del lavoro: il primo passo consiste, dopo aver definito anche in questo caso il tirocinio come strumento di politica attiva per favorire l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, nell'eliminazione della classificazione delle diverse tipologie di tirocinio extracurricolare, riconducendole tutte sotto l'etichetta generica di "tirocinio extracurricolare". Inoltre è molto importante sottolineare come un decisivo collegamento con la finalità di politica attiva del lavoro venga creato attraverso l'eliminazione della categoria di "inoccupati" dalla platea di destinatari inclusi nelle linee-guida. Per poter attivare un tirocinio extracurricolare ora occorre essere disoccupato ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs 150/2015: al di là di eventuali ragioni politiche che si celano dietro questa scelta, non si può non constatare l'avvenuto spostamento della natura del tirocinio extracurricolare da metodologia formativa a strumento di inserimento nel mondo del lavoro, destinato a chi non è più coinvolto in percorsi di studio.

Altro aspetto da rilevare, che stride con l'intento dichiarato dal legislatore di prevenire casi di abuso, consiste nell'aumento dei limiti temporali massimi entro cui ricomprendere l'esperienza di tirocinio (compre-

se le eventuali proroghe): da 6 mesi a 12 mesi, forse troppi per qualificare un'esperienza come formativa.

Anche in questo caso, data la competenza regionale in materia di formazione, è stato dato un termine temporale alle Regioni per recepire le linee-guida. Come evidenziato da alcuni report<sup>5</sup> le Regioni, in molti casi, hanno riaffermato la loro volontà di discostarsi da quanto stabilito a livello nazionale: si prenda ad esempio il Lazio, che ha deciso di non aumentare a 12 mesi la durata massima del tirocinio (proroghe comprese) mantenendola a 6, esattamente come nella precedente delibera del 2013.

Bisognerà aspettare almeno i prossimi due/tre anni per capire se gli obiettivi che si sono posti queste nuove linee-guida verranno raggiunti e se, dai risultati dei monitoraggi regionali, l'effettiva prevenzione degli abusi avrà avuto esito positivo.

Quello che in questa sede ci interessa comunque evidenziare, come già sottolineato dal Pascucci fin dal 2013, la peculiare caratterizzazione del tirocinio extracurricolare che, con queste nuove linee-guida, assume sempre più visibilmente la funzione di strumento di politica attiva, a discapito di quella che dovrebbe essere la sua finalità principale, ovvero una formazione "in situazione". Il problema è che, molto spesso, quella stessa finalità comunque indirizzata a migliorare in qualche modo le condizioni occupazionali dei giovani, pare comunque privata a monte di ogni possibile effetto positivo per il tirocinante (tra cui aumentare l'occupabilità e avere più chance di trovare un'occupazione stabile al termine dell'esperienza di stage).

### **3.2. I tirocini extracurricolari come strumento di politica attiva a rischio fallimento: il caso Garanzia Giovani**

Dai dati relativi al monitoraggio compiuto sui risultati ottenuti dal progetto Garanzia Giovani emerge come, in questi ultimi anni, sia dilagato

---

<sup>(5)</sup> Come risulta dal monitoraggio condotto da ADAPT in merito al recepimento delle linee-guida del 25 maggio 2017, al termine della scadenza fissata per il 25 novembre dello stesso anno solo le seguenti Regioni hanno effettivamente emanato una normativa regionale: Lazio, Veneto, Sicilia, Calabria, Basilicata, Liguria, Marche, Lombardia, Provincia autonoma di Trento. Per approfondimenti CORBO A., D'ADDIO F., PELUSI L., TIRABOSCHI M. (A cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, ADAPT University Press, 2017.

nelle imprese l'uso distorto dei tirocini extracurricolari, a dimostrazione del fallimento tanto dell'obiettivo di arginare i casi di abuso nonché del loro più generale fallimento come politica attiva del lavoro.

Ma cos'è esattamente Garanzia Giovani (Youth Guarantee)? È un programma europeo sorto in seguito alla Raccomandazione della Comunità europea dell'aprile 2013, finalizzato a contrastare la piaga della disoccupazione giovanile in quei paesi con un tasso di disoccupazione degli *under 30* superiore al 25%.

In Italia le opportunità di Garanzia Giovani, rivolte ai giovani compresi nella fascia d'età 15-29 anni cosiddetti NEET, in realtà non sono limitate alla promozione di opportunità di stage extracurricolari, ma coprono un diverso ventaglio di «politiche attive di orientamento, istruzione e formazione e inserimento al lavoro»<sup>6</sup>. Si può quindi affermare come il progetto Garanzia Giovani sia effettivamente l'espressione concreta della valorizzazione della seconda finalità attribuita dalle linee-guida nazionali ai tirocini extracurricolari, ovvero quella di politica attiva. In potenza questa varietà di servizi offerti, se utilizzati in maniera lungimirante, potrebbe effettivamente contribuire al raggiungimento dell'obiettivo primario per il nostro paese, cioè contrastare la disoccupazione giovanile e, soprattutto, la riduzione del numero di NEET, ancora troppo alto.

Tuttavia i risultati sono stati in linea con le aspettative? Analizzando l'ultimo monitoraggio disponibile dell'ANPAL, relativo al trimestre del 2017, si legge come solo il 47,9% del totale dei giovani presi in carico

---

<sup>(6)</sup> Sul sito [www.garanziegiovani.gov](http://www.garanziegiovani.gov) si legge come il servizio di orientamento si divida in due livelli: nel primo l'operatore, dopo aver preso in carico la richiesta e profilato il giovane, supporta lo stesso nella stipulazione del "Patto di servizio" con il servizio per l'impiego, nonché provvede (a seconda del singolo caso) a formarlo per acquisire competenze nella stesura di un CV o presentazione di se stessi durante un colloquio. L'orientamento di II livello, invece, è mirato ad approfondire, in un secondo colloquio, le particolari attitudini del giovane preso in carico, al fine di capire quale possa essere il percorso migliore per lui (se formativo o subito professionale) in base anche a un'analisi della sua storia personale e formativa, in relazione alle sue competenze e capacità maturate fino a quel momento. Tra le misure poi proposte al giovane possono rientrare la formazione (anche a distanza), l'accompagnamento al lavoro (in forma di tirocinio extracurricolare o apprendistato) o al servizio civile, supporto per intraprendere percorsi di autoimpiego o autoimprenditorialità, mobilità interregionale o nell'UE. Il progetto mette a disposizione anche incentivi per quelle imprese che decidono di assumere con contratto (di somministrazione, a tempo determinato, di apprendistato o a tempo indeterminato) il giovane iscritto alla Garanzia Giovani.

sia stato destinato a un servizio di politica attiva. Inoltre, rispetto al totale delle prese in carico, tra le soluzioni di politica attiva a disposizione si è scelto nella maggioranza dei casi l'inserimento in azienda attraverso il tirocinio extracurricolare <sup>(7)</sup>: ben il 70,6% del totale, seguito a distanza dal bonus occupazionale (14,6%) e, in maniera residuale, da interventi a carattere formativo come la formazione professionale o l'orientamento all'autoimpiego o autoimprenditorialità.

Il dato che solleva i maggiori dubbi sull'efficacia del tirocinio extracurricolare come politica attiva riguarda la situazione dei giovani al termine dell'esperienza: dal monitoraggio emerge come solo il 45,8% di coloro che hanno svolto un tirocinio extracurricolare all'interno del programma Garanzia Giovani attualmente risulta occupato. Qual è quindi la situazione del restante 54,2%, la cui esperienza di stage non si è trasformata in un inserimento stabile al suo termine? Questi dati, insieme a molti casi di denuncia mossa anche attraverso i media, portano a ipotizzare che, in molti casi, anche la finalità di politica attiva del tirocinio sia venuta meno, dando luogo a un diffuso uso distorto dello stesso da parte delle imprese, come strumento per mascherare un rapporto di lavoro a basso costo e senza finalità formative. Eclatanti sono casi di tirocinio extracurricolare per attività come cassiere o muratore. Ciò che sorprende ancor di più è il mancato monitoraggio a monte di questi pseudo-annunci, che ha portato alla pubblicazione di annunci anche di carattere discriminatorio direttamente sul portale di Garanzia Giovani.

A questo punto è lecito domandarsi quale possa essere il futuro riservato ai tirocini extracurricolari: se non accessibili a studenti che non hanno un percorso di tirocinio incluso nel proprio piano di studi, ma solo a persone fuori dal mondo dell'istruzione. Se, come visto sopra, anche a livello di politica attiva ha dimostrato di non essere uno strumento di efficace inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, vale la pena di considerarlo ancora "tirocinio"? A questa domanda, per la quale si teme la risposta sia negativa, si ritiene si potrà rispondere in maniera argomentata con l'uscita dei primi monitoraggi regionali a un anno dal recepimento delle linee-guida 2017.

---

<sup>(7)</sup> Cfr. ANPAL, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia. Rapporto Trimestrale*, n. 2, 2017, 4.

## 4. I tirocini curricolari

### 4.1. Un'ampia casistica, una difficile riconduzione entro regole comuni

Il tirocinio curricolare è quella particolare tipologia di tirocinio compreso nei piani di studio delle università, il cui svolgimento permette l'acquisizione di CFU utili al conseguimento della Laurea o l'accesso alle professioni.

Nella categoria dei tirocini curricolari è possibile ricomprendere una nutrita casistica di sotto tipologie, nello specifico:

- il tirocinio propriamente detto, ovvero quel periodo di pratica obbligatorio per l'accesso alle professioni ordinistiche che, con l'entrata in vigore del d.l. 1/2012 c.d. "Cresci-Italia" <sup>(8)</sup>, è possibile svolgere già durante il periodo di studi, sei mesi prima del conseguimento del titolo;
- il tirocinio curricolare per l'accesso alle professioni sanitarie;
- lo stage curricolare compreso nel piano di studi universitario, la cui frequenza con profitto permette il conseguimento di CFU utili a conseguire il titolo di studio;
- lo stage curricolare utile alla redazione della tesi di laurea, compreso nel percorso di studio ma non obbligatorio ai fini del conseguimento di CFU;
- l'Alternanza Scuola-Lavoro, disciplinata a livello nazionale dalla l. 107/2015 c.d. "Buona Scuola", di attuazione del Jobs Act.

Si può parlare di un vero e proprio "microcosmo" dei tirocini curricolari, in quanto alla ricca casistica, corrispondono contenuti e regole diverse, non solo a seconda delle facoltà, ma anche, in certi casi a seconda del singolo ateneo. Sebbene in questa sede non ci si ponga l'obiettivo di avviare una ricerca dettagliata sulla situazione attuale dei tirocini curricolari negli atenei italiani, anche in quanto essa richiederebbe ben altro spazio, si può comunque rilevare come, in generale, i tirocini obbligatori per l'accesso alle professioni ordinistiche e sanitarie risultino essere quelli più omogenei dal punto di vista delle regole per il loro svolgimento. La stessa cosa non si può dire invece per quanto riguarda gli stage obbligatori previsti per il completamento degli studi e gli stage impropriamente definiti curricolari, in quanto sono semplicemente

---

<sup>(8)</sup> Cfr. GIOLI G., *La mappa dei tirocini per l'accesso alle professioni*, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

svolti durante il periodo di studi ma non sono previsti dal piano formativo ( tirocini a tutti gli effetti extracurricolari, ma da molti definiti curricolari semplicemente perché svolti prima del termine del percorso universitario). In questi due casi, per via dell'assenza di una normativa comune in merito, ogni Ateneo disciplina in autonomia criteri di svolgimento, contenuti e metodologia di valutazione. Vi sono casi in cui, per la stessa facoltà (es. Ingegneria), non tutti gli atenei prevedano l'obbligo di svolgere uno stage. Un ragionamento a parte merita, invece l'Alternanza Scuola-Lavoro.

#### **4.2. L'Alternanza Scuola-Lavoro e tirocini curricolari: quali differenze di fondo?**

**L'Alternanza Scuola-Lavoro, al contrario del pensare comune che la considera come novità introdotta dalla “Buona Scuola”, in realtà viene disciplinata per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico ben quindici anni fa con l'art. 4 della l. 53/2003, a cui è poi seguito il D.Lgs 77/2005 che ha disposto le norme generali in materia.**

A tutti gli studenti di un percorso di scuola secondaria superiore che abbiano compiuto il quindicesimo anno di età veniva data la possibilità di seguire il percorso formativo in Alternanza, previa la co-progettazione del relativo piano formativo tra l'istituto di provenienza e l'impresa o associazione ospitante. Fino alla “Buona Scuola” l'Alternanza aveva avuto un carattere esclusivamente facoltativo, tanto nella scelta di seguire un simile percorso, quanto nel monte orario da dedicare ai momenti di tirocinio in azienda. Con la l. 107/2015 invece quel carattere facoltativo dell'Alternanza viene reso obbligatorio: «si innesta all'interno del curriculum scolastico e diventa componente strutturale della formazione» <sup>(9)</sup>. Tutti gli studenti iscritti al triennio di una Scuola Secondaria Superiore sono chiamati a svolgere un monte ore prestabilito in Alternanza presso un'impresa (200 ore per i licei, 400 ore per gli istituti tecnici e istituti di formazione professionale). Nella Guida Operativa non vi sono vincoli specifici rispetto ai contenuti e alle modalità di svolgimento, il requisito essenziale è che quanto visto e appreso in azienda sia coerente con il percorso formativo dello studente.

---

<sup>(9)</sup> Guida operativa Alternanza Scuola-Lavoro, 6.

Questo in conformità alla definizione citata sopra: essendo i periodi di pratica parte integrante del percorso formativo, quindi sottoposti a una valutazione finale che andrà a incidere sull'esito dell'esame di maturità, è corretto che le attività svolte permettano allo studente di mettere in pratica le conoscenze acquisite in aula. Cosa invece consigliata ma non obbligatoria per tutte le tipologie di tirocini curricolari universitari.

Se nell'applicazione pratica, tirocini curricolari e Alternanza presentano molti punti in comune, ad esempio la presenza di una convenzione e un piano formativo individuale, così come lo svolgimento delle attività sotto la guida del tutor aziendale, se si guarda dall'alto la struttura e, soprattutto, il significato dei due istituti, è possibile affermare come stage e tirocini curricolari in realtà siano diversi dall'Alternanza. Quest'ultima non è una semplice tipologia inclusa nella categoria dei tirocini, ma è un qualcosa di più ampio, una vera e propria metodologia educativa. Si riprenda quella che la Guida Operativa definisce la "missione" dell'Alternanza Scuola-Lavoro: l'obiettivo non è solo permettere allo studente di maturare quelle competenze trasversali utili a inserirsi efficacemente nel mondo del lavoro, ma anche e soprattutto la «cittadinanza attiva, lo sviluppo personale e il benessere»<sup>(10)</sup>, un'educazione a tutto tondo della persona, che nel lavoro inizia ad apprendere a "stare nel mondo", lontano da un ambiente protetto come quello scolastico.

Il tirocinio, invece, sebbene sia a tutti gli effetti uno strumento che, nella sua attuazione, si concretizza come metodo formativo, tuttavia ha un raggio d'azione più ristretto perché riguarda specificamente il periodo di pratica svolto in azienda. Come sottolineato anche nella Guida Operativa dell'Alternanza, il tirocinio fa parte integrante dell'Alternanza, che comprende l'intero percorso formativo teorico e pratico, legando inscindibilmente i due momenti. Questo legame si esplicita nella valutazione in sede di esame di maturità, in cui il tirocinio condiziona la votazione finale. Il limite del tirocinio in università sta nel fatto che non è prevista una valutazione che condiziona la votazione finale del percorso di studi, è semplicemente valevole di CFU per esami o tesi finale.

Quello che però in questa sede si vuole sottolineare, è che pur all'interno di questa casistica variegata e non omogenea, vi è comunque un *fil rouge* che lega tutte le sotto tipologie di tirocini curricolari: la finalità formativa.

---

<sup>(10)</sup> *Ivi*, 3.

#### 4.2. Il tirocinio curricolare come applicazione pratica del metodo pedagogico

Se si considera il tirocinio curricolare in sé e per sé da una prospettiva pedagogica, distinguendolo dall'Alternanza Scuola-Lavoro, è possibile abbozzare una sua prima definizione che comprenda tutte le sotto tipologie presenti. Analizzando la letteratura relativa ai tirocini curricolari, pur nella sua scarsità, è possibile tentare di definirli considerandoli un «luogo di raccordo tra teoria e pratica nel suo essere un periodo di prima socializzazione, di acquisizione/costruzione di abiti e competenze professionali, di riflessione critica sull'attività educativa e didattica osservata, vissuta e condotta»<sup>(11)</sup>. Quindi non semplice strumento, ma applicazione pratica di un metodo. Metodo formativo grazie al quale lo studente, pur trovandosi in un ambiente protetto, per certi versi ancora quasi-didattico, ha comunque la possibilità di vedere il mondo del lavoro nella sua dinamicità e non prevedibilità. Questo essere calato pienamente in una realtà produttiva permette qualcosa che va oltre la semplice applicazione della teoria appresa in aula: permette la maturazione di quelle competenze trasversali che contribuiscono a rendere attrattivo e versatile il profilo professionale dello studente.

Elemento che però qualifica maggiormente la valenza formativa del tirocinio curricolare è rappresentato dalla figura chiave dei tutor, in particolar modo quello dell'ente ospitante: colui che non è un semplice responsabile, ma è, seguendo il pensiero di Casaschi, Giraldo e Scolari "facilitator" (colui che guida lo studente tirocinante nel contesto lavorativo), "coach" (colui che sprona a usare al massimo le sue capacità durante l'esperienza di tirocinio, cercando di migliorare continuamente) e "assessor" (colui che valuta i risultati ottenuti e le competenze acquisite, conformemente agli obiettivi didattici inseriti nel PFI)<sup>(12)</sup>. Il tutor è condizione necessaria dell'effettiva efficacia del tirocinio curricolare, che vede il discente apprendere in situazione dal maestro: il maestro in azienda, che gli insegna con l'esempio e la formazione come funziona

---

<sup>(11)</sup> L. GENOVESI, *La formazione dell'insegnante secondario tra teoria e pratica. Riflessioni e proposte per il tirocinio*, Roma, 2005, 10.

<sup>(12)</sup> CASASCHI C., GIRALDO M., SCOLARI A., *Il tirocinio come esperienza formativa della persona: la dimensione pedagogica*, in: BURATTI U., FAZIO F., TIRABOSCHI M., *op. cit.*, 320 ss.

in generale il mondo del lavoro, inoltre gli insegna in prima persona a testare le proprie capacità di analisi della singola situazione e *decision making* in un contesto caratterizzato dall'incertezza (seppur comunque protetto) in relazione anche a quanto appreso durante gli studi, a sviluppare determinati comportamenti a seconda del contesto: tutte competenze che tagliano in orizzontale i diversi settori lavorativi.

Altro elemento molto importante consiste nella valutazione del tirocinio curricolare: poiché, sebbene nella maggior parte dei casi non sia soggetto a una votazione da ponderare con i risultati degli esami teorici, ma sia comunque condizione necessaria per il completamento di un percorso di studi, il tirocinio permette una validazione, a livello formale, di un apprendimento svolto in un contesto non formale come quello lavorativo: la valutazione è quindi un primo concreto passo della restituzione di dignità a un certo tipo di apprendimento ancora visto con diffidenza, come dimostra ancora la lentezza nella creazione e implementazione di un sistema di certificazione delle competenze apprese in contesti non formali e informali.

Nella teoria quindi il tirocinio curricolare, lungi dall'essere semplice strumento di orientamento, dovrebbe essere parte integrante di un metodo pedagogico che affina il percorso iniziato durante gli studi secondari con l'Alternanza Scuola-Lavoro: proprio al fine di costruire quel ponte che ancora manca o è troppo fragile tra mondo dell'istruzione e mondo delle imprese, proprio il tirocinio curricolare potrebbe essere quel metodo pedagogico con cui lo studente impara veramente a "stare nel mondo", apprendere come funziona il mondo del lavoro oltre che, ovviamente, fungere da via per il consolidamento dell'occupabilità dello studente, futuro professionista. «Non più, quindi, una scuola che "forma" da una parte e un'azienda dove si "lavora" dall'altra, ma l'unione dei due, un formarsi mentre si lavora, con lo sguardo rivolto al futuro»<sup>(13)</sup>.

Il tirocinio così inteso dovrebbe inoltre rappresentare, in questo modo, un semplice preludio e non un ostacolo nei confronti quella reale fattispecie giuridica che rappresenta il primo contatto di un giovane neodiplomato o neolaureato quale l'apprendistato, vera tipologia contrattuale chiave per sviluppare la professionalità della persona attraverso la formazione *on the job*, cifra di un vero e non mascherato rapporto di lavoro.

---

<sup>(13)</sup> CASASCHI C., GIRALDO M., SCOLARI A., *op. cit.*, 319.

### 4.3. Un vuoto normativo da colmare

Una delle principali criticità di questa tipologia di tirocinio consiste nel fatto che il legislatore non si è mai dedicato a un suo disciplinamento normativo. Infatti, in tutte le leggi dedicate ai tirocini formativi e di orientamento, comprese le linee-guida del 2013 e 2017, i tirocini curricolari sono sempre stati esplicitamente esclusi. Seppur sia vero che questa tipologia non abbia mai avuto le stesse difficoltà a livello di uso distorto da parte degli enti ospitanti, grazie anche a un più strutturato e presente ruolo dei veri garanti della qualità del tirocinio, ovvero gli enti promotori, ciò non toglie la necessità di un intervento del legislatore in materia, in quanto si è di fronte a un vero e proprio vuoto normativo, il che ha portato le Università a elaborare da sé struttura e contenuti del tirocinio. Se si prova ad analizzare il d.m. 270/2004, si legge come il legislatore si preveda il tirocinio come attività formativa inclusa nei piani di studi universitari, ma non offre indicazioni su contenuti, tempi e modalità di svolgimento. Cosa che invece non sussiste per l'Alternanza Scuola-Lavoro, la quale è invece regolata da leggi specifiche e relative guide operative.

La difficoltà principale si acuisce se si rammentano le differenti competenze dei tirocini, curricolare per lo Stato ed extracurricolare per le Regioni. Una simile separazione comporta non poche difficoltà, in quanto, in assenza di una normativa nazionale <sup>(14)</sup>, ogni tirocinio curricolare è diverso dall'altro, tutelato in maniera diversa ma anche qualitativamente diverso a seconda dell'Ateneo in cui viene promosso, a scapito degli studenti che si trovano a studiare in un Ateneo non particolarmente brillante dal punto di vista del servizio *placement*, che o non prevede la possibilità di svolgere tirocini curricolari (precludendo allo studente ogni porta di primo accesso nel mondo del lavoro, tenuto conto che con le linee-guida 2017 in materia di tirocini extracurricolari non è più possibile accedere a stage extracurricolari nel corso dei propri studi).

Si ritiene urgente quanto necessaria una legge a tutela dei tirocini curricolari, che attualmente sono normati solo a livello nazionale (in questo caso vale ancora la lontana legge 196/97) e a livello di singolo ateneo. Ci si chiede però perché ricondurre, come fanno tutte le linee-guida na-

---

<sup>(14)</sup> Rimangono validi, a livello residuale, la l. 196/97 e il decreto attuativo d.m. 142/98.

zionali (ma anche gli avvisi europei) la mancata preoccupazione verso questa tipologia di tirocini semplicemente al fatto che non vi sono casi di abusi in merito? Perché è necessario ricondurre necessariamente l'intervento del legislatore a una finalità correttiva? Non sarebbe ugualmente plausibile (e più costruttiva) una visione più a lungo termine in senso costruttivo e migliorativo nei confronti dell'istituto?

Il tirocinio curricolare, inteso come metodo pedagogico di formazione integrale della persona durante il periodo di studi (similmente ad altri metodi come l'Alternanza Scuola-Lavoro ex. l. 107/2015 c.d. "La buona scuola"), potrebbe anche favorire la mobilità interregionale o internazionale all'interno dei confini UE, favorendo lo studente a confrontarsi con ambienti lavorativi e sociali culturalmente diversi, realizzando il primo *step* di crescita professionale che porta la persona a sentirsi anche cittadino del mondo.

**Tirocini curricolari ed extracurricolari: un'analisi introduttiva – Riassunto.**

*L'obiettivo di questo contributo è di fornire un'analisi introduttiva in merito a tirocini curricolari ed extracurricolari: dopo aver ripercorso la loro evoluzione normativa ed evidenziato i limiti del tirocinio extracurricolare, si cercherà di argomentare come il tirocinio curricolare sia l'unica tipologia ad aver mantenuto la sua natura di metodologia formativa in situazione ma che sia necessaria una sua regolamentazione normativa a livello statale.*

**Curricular and non curricular internships: an introductory analysis – Summary.**

*The aim of this paper is to give an introductory examination of curricular and non curricular internships: after a recognition of their juridical evolution and having highlighted the limits of the non curricular internship, this paper will try to demonstrate that the curricular internship is the only kind of internship with a real training nature, but also that it's necessary and urgent a national regulation.*

## Il quadro regolatorio sui tirocini extracurricolari in Veneto

*Ferruccio Righetto* \*, *Giulia Rosolen* \*\*

*Sommario:* **1.** I tirocini in Veneto: dinamiche e caratteristiche. – **2.** La regolamentazione dei tirocini in Veneto dopo le linee-guida del 25 maggio 2017. – **2.1.** Soggetti ospitanti. – **2.2.** Limiti numerici e premialità. – **2.3.** Durata. – **2.4.** Limiti e condizioni di attivazione. – **2.5.** Indennità di partecipazione. – **2.6.** Controlli, sanzioni e monitoraggio. – **3.** Conclusioni.

### 1. I tirocini in Veneto: dinamiche e caratteristiche

Il ricorso al tirocinio ha acquisito un rilievo significativo in Veneto soprattutto nell'ultimo quinquennio. La sempre maggiore importanza che questo istituto ha assunto nel tempo è dovuta non soltanto al numero sempre più consistente di soggetti che coinvolge (tirocinanti, soggetti promotori ed imprese), ma anche alle trasformazioni che lo hanno via via interessato direttamente o indirettamente negli anni, rendendolo, almeno nei fatti, il principale canale d'ingresso nel mercato del lavoro. In Veneto, così come nelle altre Regioni <sup>(1)</sup>, gli incrementi in termini numerici sono stati rilevanti: si è passati dalle poche centinaia di tiroci-

---

\* *Responsabile area relazioni sindacali e mercato del lavoro, Confartigianato Imprese Veneto.*

\*\* *Funzionario area relazioni sindacali e mercato del lavoro, Confartigianato Imprese Veneto.*

<sup>(1)</sup> Sono invero ancora poche le Regioni (Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana) che hanno attuato un sistema di monitoraggio volto a verificare non solo la dimensione quantitativa del tirocinio ma anche gli impatti occupazionali della misura. Tra le Regioni che dispongono di un sistema di monitoraggio vi è la Lombardia: REGIONE LOMBARDIA, *Analisi delle attivazioni e degli esiti occupazionali dei tirocini extracurricolari in Lombardia*, 2016.

nanti dei primi anni del 2000, per arrivare agli oltre sedicimila del 2008, fino ai quasi quarantamila del 2016 <sup>(2)</sup>. Accanto al dato quantitativo, che definisce le dimensioni di un fenomeno sempre più consistente che non ha smesso di crescere nemmeno nei periodi di crisi, vanno considerati anche altri indicatori, ed il loro mutare ovvero il loro consolidarsi nel tempo, per cercare di meglio comprendere le ragioni e le dinamiche che caratterizzano l'utilizzo dei tirocini in Veneto <sup>(3)</sup>. Una disamina, per quanto approssimativa, dei dati disponibili sulle caratteristiche dei tirocinanti, dei soggetti promotori, dei soggetti ospitanti e dell'esperienza di tirocinio (durata, esiti, contenuti) è necessaria anche ai fini dell'analisi del nuovo quadro regolatorio regionale e della misurazione di quello che potrebbe essere l'impatto delle disposizioni in esso contenute sulla qualità delle esperienze di tirocinio nei territori.

Tra i tirocinanti continuano a prevalere nettamente i giovani under 30 (80%) ma si modifica la ripartizione interna tra le fasce di età: calano i tirocini attivati con giovani under 19 e aumentano in modo rilevante quelli attivati con i giovani dai 20 ai 30 anni. In crescita anche il dato sugli adulti sopra i 30 anni (si è passati dai 3.000 tirocinanti over 30 del 2007 ai quasi 7.000 del 2015). Il titolo di studio prevalente rimane il diploma di scuola media superiore (43%), seguito subito dopo dalla laurea (25%). Quanto invece allo status precedente all'attivazione del tirocinio la categoria largamente prevalente è costituita da disoccupati e inoccupati (58%), mentre i giovani usciti di recente da un percorso di istruzione o formazione individuano il secondo gruppo di importanza (13%) seguiti dai soggetti in condizioni di particolare svantaggio (8%). Per una buona parte dei tirocinanti (38%), questa esperienza costituisce il primo esordio in assoluto nel mercato del lavoro. Il dato generale, con qualche eccezione, non evidenzia differenze importanti di genere: maggiore la presenza delle donne tirocinanti in possesso di un titolo di laurea (5.401 contro i 3.186 uomini) mentre è inferiore la loro presenza tra i tirocinanti in possesso del solo titolo di licenza media (1.834 donne contro i 4.102 uomini). Un dato questo che, se da una parte può essere

---

<sup>(2)</sup> I dati relativi al numero di tirocini attivati per regione sono comunque reperibili nel report di monitoraggio nazionale sulle comunicazioni obbligatorie MINISTERO DEL LAVORO, *Rapporto sulle comunicazioni obbligatorie*, 2017, 73-79.

<sup>(3)</sup> VENETO LAVORO, *Dal tirocinio al lavoro: il triennio 2013-2015 (I Parte)*, 2016, 69, 8-16. Per il periodo precedente si veda VENETO LAVORO, *I tirocini in Veneto. Numerosità, ripetizioni, durate, esiti*, 34, 2011, 4-8.

letto come riflesso della più elevata scolarizzazione della componente femminile della popolazione, dall'altra induce a ritenere che queste anche se più istruite faticano più degli uomini ad inserirsi con contratti stabili nel mercato del lavoro.

Se guardiamo alla tipologia dei tirocini attivati, osserviamo come a crescere negli anni sono stati soprattutto i tirocini di inserimento e reinserimento lavorativo, che costituiscono oggi quasi il 70% del totale, a scapito soprattutto dei tirocini estivi (5%) e di quelli formativi e di orientamento (13%). Ciò ha determinato una progressiva riduzione percentuale del peso dei soggetti promotori legati al sistema formativo (6%) e ad un'ascesa degli operatori accreditati al lavoro (23%). Tra i soggetti promotori rimane comunque largamente dominante il ruolo dei servizi pubblici per il lavoro che in Veneto promuovono circa la metà dei tirocini.

Quanto ai soggetti ospitanti si rileva che nelle imprese al di sotto dei 15 dipendenti, che costituiscono circa i tre quarti del totale delle imprese venete, si registra oltre la metà dei flussi di tirocinio, mentre nelle imprese con più di 500 dipendenti, che costituiscono meno dell'1% delle imprese venete, ben l'8% dei flussi. L'analisi della distribuzione settoriale evidenzia come la stragrande dei tirocini continui ad interessare il terziario con 12,5 mila imprese coinvolte e 24 mila tirocini attivati, mentre qualche novità di rilievo riguarda il settore della metalmeccanica e del made in Italy che hanno incrementato notevolmente il numero di attivazioni nell'ultimo periodo di osservazione (2013-2015), facendo registrare il maggiore tasso di crescita nell'utilizzo dello strumento.

Particolare attenzione deve infine essere riposta ad alcune variabili quali la durata, gli esiti ed infine i contenuti dell'esperienza di tirocinio cui l'analisi di Veneto Lavoro ha dedicato apprezzabilmente un'indagine specifica aiutandoci a ricostruire l'impatto di questa misura sulle transizioni occupazionali<sup>(4)</sup>. Rispetto alla durata si osserva che si confermano nettamente prevalenti i tirocini di una durata semestrale (39%) seguiti con quote che oscillano tra il 14% e il 17% da quelli svolti nell'arco di due o tre mesi, meno rilevanti le durate brevissime (inferiori a due mesi) che interessano il 7% dei casi e quelle più lunghe di 6 mesi (4%). Non si registrano particolari modificazioni nemmeno con riguardo alla distribuzione dei tirocini per profilo professionale, conti-

---

<sup>(4)</sup> VENETO LAVORO, *Dal tirocinio al lavoro. Il triennio 2013-2015 (II parte)*, 2016, 70, 3-6.

nuano infatti a prevalere le figure a qualificazione intermedia o elevata. Non è invece possibile realizzare un confronto temporale sull'incidenza del tirocinio sulle transizioni occupazionali, in quanto disponiamo di questo dato solo in seguito all'ultima rilevazione effettuata che riguarda il triennio dal 2013-2015. Con riguardo a questo *range* temporale si osserva che dei circa 92.000 tirocini attivati in Veneto a partire dal 2013 al terzo trimestre del 2015 ne risultavano conclusi poco meno di 70.000. Tra questi in 21.780 casi il tirocinio ha rappresentato per altrettanti soggetti l'ultima (o l'unica nel caso di esordienti) forma di presenza nel mondo del lavoro. Viceversa negli altri 48.000 casi al tirocinio ha fatto seguito una nuova esperienza, spesso (oltre il 50%) presso la medesima impresa. È soprattutto per i giovani con medi o elevati livelli di istruzione che il tirocinio costituisce un trampolino di lancio nel mondo del lavoro: tre quarti dei tirocini che hanno interessato i ventenni sono stati seguiti nei 12 mesi successivi da un'altra esperienza che in un terzo dei casi si è registrata a ridosso della conclusione del tirocinio presso la medesima impresa. Maggiori difficoltà riguardano invece gli over 50 e i giovanissimi under 20 in possesso di basse qualifiche o privi di titoli di studio. Con riguardo alla tipologia contrattuale di inserimento nel mercato del lavoro si registra una prevalenza del contratto a tempo determinato (28%) seguito dall'apprendistato (26%). Merita una riflessione anche il dato relativo ai tirocini attivati nell'ambito di Garanzia Giovani: in questi casi il tasso di ricollocazione ad un anno dalla conclusione risulta solo leggermente più elevato di quello registrato con soggetti estranei al programma, mentre è caratterizzato da un più modesto ruolo delle riattivazioni presso la medesima azienda facendo anche osservare generalmente tempi di ricollocazione più lunghi.

Una riflessione particolare riguarda infine la correlazione tra gli esiti dei tirocini e le dimensioni d'impresa ospitante, che trova una conferma anche nell'ambito di una recente indagine condotta dall'allora ISFOL su scala nazionale <sup>(5)</sup>. Una lettura del dato scomposto evidenzia come al crescere delle dimensioni dell'impresa si riducono le possibilità che il tirocinio si trasformi immediatamente in un'opportunità di inserimento stabile all'interno dell'impresa stessa, ma aumentano le opportunità di ricollocazione successive. Dunque i tirocinanti che si siano sperimentati in imprese di grandi dimensioni, faticano meno degli altri, grazie anche all'esperienza fatta, a ricollocarsi nel mondo del lavoro ma

---

<sup>(5)</sup> ISFOL, *Gli stagisti italiani allo specchio*, 2010, 23-24.

più difficilmente verranno stabilizzati all'esito del tirocinio. Il "senso" dell'esperienza di tirocinio cambia quindi non solo a seconda di quelle che sono le caratteristiche soggettive del tirocinante (età e titolo di studio in particolare) ma anche di quelle dell'impresa ospitante (dimensioni, settore) che possono influire sulla natura e sugli esiti del tirocinio. Tali considerazioni vogliono evidenziare come sia importante verificare con una prospettiva sufficientemente ampia i percorsi e le transizioni occupazionali dei tirocinanti, senza associare, con eccessiva approssimazione, la qualità del tirocinio al suo esito immediato ovvero alla presenza di meccanismi di incentivazione o di misure di accompagnamento che troppo poco paiono incidere sull'effettiva qualità degli stessi che al contrario pare essere determinata dalla sostanziale capacità formativa dell'impresa e dall'interesse della stessa ad investire sulla persona coinvolta nel tirocinio.

## **2. La regolamentazione dei tirocini in Veneto dopo le linee-guida del 25 maggio 2017**

A partire dal primo intervento di regolazione regionale dei tirocini, intervenuto in seguito all'entrata in vigore della LR n. 3 del 13 marzo 2009 con la DGR n. 337 del 6 marzo 2012, fino all'approvazione dell'ultimo testo normativo avvenuto con la DGR n. 1816 del 7 novembre 2017 in attuazione delle linee-guida del 25 maggio 2017, il Veneto ha sempre definito la propria disciplina di concerto con le parti sociali sulla base dei seguenti principi: qualificazione delle esperienze di tirocinio; delimitazione dei soggetti autorizzati alla promozione dei tirocini prevenzione e contrasto degli abusi, attenzione al mondo della piccola impresa. Nei paragrafi che seguono si darà particolare rilievo a quegli aspetti su cui la regolamentazione regionale si differenzia rispetto al quadro delineato dalle linee-guida cercando di delineare le ragioni di una tale differenziazione che spesso si è tradotta in innovazione.

### **2.1. Soggetti ospitanti (articoli 2 e 4)**

Le previsioni normative del Veneto dispongono che «possono ospitare tirocinanti tutti i datori di lavoro pubblici e privati, i liberi professionisti e i piccoli imprenditori anche senza dipendenti con sede operativa in

Veneto»<sup>(6)</sup> a condizione che oltre ad essere in regola con la normativa di cui al D.lgs. 81/08 (Testo Unico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro), con quella di cui alla L. 68/99 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) e al non aver in corso procedure concorsuali, «applicchino in modo integrale i contratti e accordi collettivi di lavoro di qualsiasi livello, sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente rappresentative a livello nazionale».

Differentemente da quanto previsto nelle linee-guida la disciplina veneta, analogamente a quella di altre regioni come la Basilicata, la Calabria, il Lazio, la Liguria, la Lombardia, le Marche, il Molise, il Piemonte, la Puglia, la Sardegna, l'Umbria e la Valle d'Aosta, prevede espressamente la possibilità di ospitare tirocinanti anche per i piccoli imprenditori privi di dipendenti. Si tratta di una disposizione importante soprattutto in un contesto come il Veneto dove sono 256.585 le imprese senza dipendenti e costituiscono il 65,5% del mondo imprenditoriale<sup>(7)</sup>. Altro elemento di rilievo riguarda il requisito dell'applicazione *integrale* dei contratti e accordi collettivi di qualsiasi livello, che implica conseguenze non di poco conto a livello sindacale. In primo luogo si afferma, come peraltro già previsto nell'ambito del Piano regionale del lavoro<sup>(8)</sup>, non solo l'importanza della contrattazione di secondo livello,

---

<sup>(6)</sup> La disciplina regionale si applica anche ai casi in cui il soggetto ospitante abbia la sede legale in Veneto e scelga di utilizzare tale disciplina anche per i tirocini attivati in altre regioni italiane. La disciplina non si applica invece ai tirocini attivati da soggetti che avendo la sede legale in altra Regione abbiano scelto di avvalersi della disciplina in vigore nella stessa anche per i tirocinanti ospitati dalle proprie sedi operative in Veneto.

<sup>(7)</sup> ASIA-ISTAT, *Struttura e occupazione delle imprese. Registro statistico delle imprese attive*, 2016.

<sup>(8)</sup> Il Piano regionale del lavoro è stato approvato nell'ambito della DGR n. 1092 del 13 luglio 2017. Alle Relazioni industriali è dedicato l'intero Par. 3.1.1. del Piano in cui si prevede che la «Regione, nel pieno rispetto della loro autonomia, ritiene essenziale valorizzare il ruolo fondamentale delle parti sociali e la qualità delle loro relazioni, in quanto esse giocano un ruolo fondamentale per favorire l'occupazione e la crescita sostenendo il cambiamento nell'equità. La contrattazione è l'anima di questo nuovo scenario [...] è pertanto necessario che le relazioni sindacali vengano sostenute e valorizzate nella loro evoluzione nei territori e nelle imprese, laddove si determinano le scelte per rilanciare la produttività, sviluppare l'innovazione di processo e di prodotto, valorizzare le risorse umane, aumentare l'efficienza, ridurre i costi e migliorare le condizioni di lavoro. La Regione intende sostenere e valorizzare un modello di relazioni sindacali basato sulle regole condivise e riconosciute di rappresentatività e a tal fine assegna un ruolo importante alle parti sociali nel governo regionale del merca-

che viene equiparata a quella nazionale, ma anche la piena ed integrale esigibilità delle previsioni in essa contenute. Una previsione che lascia importanti spazi di riflessione con riguardo in particolare al tema bilateralità e che pare sollevare qualche dubbio circa la sufficienza di prestazioni equivalenti rese dal datore di lavoro non iscritto e l'accertamento di tale condizione <sup>(9)</sup>.

## 2.2. Limiti numerici e premialità (articolo 5)

Il numero di tirocini attivabili in Veneto dipende dalle dimensioni dell'unità produttiva del soggetto ospitante: si va da un minimo di un tirocinante per le unità produttive che non occupino più di 5 dipendenti fino ad un massimo del 10% dell'organico, nel caso di unità produttive con più di 20 dipendenti. A differenza di quanto previsto in precedenza, il nuovo testo normativo, richiamandosi alla previsione contenuta nelle linee-guida, riconosce espressamente la possibilità di attivare (al pari quanto già avveniva in altre regioni quali l'Abruzzo, la Basilicata, la Campania, il Piemonte, la Lombardia, il Molise, il Piemonte, la Puglia e la Sardegna) tirocini anche alle imprese stagionali, consentendo di calcolare nella base di computo anche i lavoratori a tempo determinato a condizione che la durata del rapporto dei lavoratori a tempo determinato sia superiore a quella del tirocinio, e comunque tale da ricomprendere interamente il periodo di durata del tirocinio.

---

to del lavoro, promuovendo una progettualità dal basso che veda protagonista il sistema di rappresentanza delle imprese e del lavoro [...] Per individuare gli strumenti più appropriati di intervento è in via preliminare indispensabile valutare i processi di evoluzione delle relazioni sindacali, che si vanno progressivamente consolidando: a) decentramento: nello sviluppo di un moderno sistema di relazioni sindacali acquisisce sempre più importanza la contrattazione di secondo livello (aziendale e/o territoriale); b) ampliamento del perimetro negoziale: i contenuti della contrattazione si arricchiscono di nuove tematiche (produttività, innovazione organizzativa, welfare contrattuale anche derivante dalla bilateralità, formazione), anche per il sostegno delle agevolazioni previste dalla legge; c) partecipazione: [...] in questa prospettiva la bilateralità, soprattutto per il sistema delle piccole imprese, già rappresenta un importante strumento di partecipazione, concorrendo a realizzare, assieme alla contrattazione collettiva una crescita dinamica ed inclusiva [...]».

<sup>(9)</sup> In tema di obbligatorietà dell'iscrizione all'Ente Bilaterale si rinvia alla Circolare del Ministero del Lavoro n. 43 del 15 dicembre 2010 .

Un'altra novità della regolamentazione veneta, non prevista dalle linee-guida e che non conosce precedenti nemmeno nelle altre regolamentazioni regionali, riguarda l'introduzione di una specifica premialità per le piccole imprese. Si dispone infatti che le imprese che occupano da 1 a 5 dipendenti potranno attivare un tirocinio in più rispetto ai limiti ordinari qualora abbiano assunto il 75% dei tirocinanti ospitati nei 24 mesi precedenti. Le imprese che invece occupano un numero compreso tra 6 e 20 dipendenti potranno attivare un tirocinio in più rispetto ai limiti ordinari qualora abbiano assunto il 50% dei tirocinanti ospitati nei 24 mesi precedenti, ovvero due tirocini in più rispetto ai limiti ordinari qualora le assunzioni abbiano riguardato il 100% dei tirocinanti ospitati nei 24 mesi precedenti. Ai fini della premialità si richiede che l'assunzione del tirocinante sia avvenuta alternativamente con un contratto di lavoro a tempo determinato di almeno 6 mesi, ovvero con un contratto di lavoro a tempo indeterminato (ivi compreso l'apprendistato). Tale previsione, si propone l'obiettivo di ripristinare, almeno a livello regionale, quell'equilibrio che invece manca nel testo delle linee-guida che inspiegabilmente riconoscono la premialità di cui sopra alle sole imprese con più di 20 dipendenti, dimenticandosi che la dimensione media delle imprese italiane è di 3,7 addetti <sup>(10)</sup>.

### 2.3. Durata (articolo 7)

La durata nella normativa regionale in commento, diversamente dalle previsioni contenute nelle linee-guida, viene opportunamente definita in funzione delle diverse tipologie di tirocinio. Infatti, se le linee-guida introducono una generale liberalizzazione di percorsi di tirocinio per la durata di un anno, il Veneto prevede durate diverse a seconda delle diverse finalità per cui il tirocinio viene attivato ovvero a seconda dello *status* dei soggetti coinvolti. La durata massima dei tirocini formativi e di orientamento attivati con giovani che abbiano conseguito un titolo di studio entro i 12 mesi precedenti rimane fissata in sei mesi, mentre quella dei tirocini estivi rimane fissata in tre mesi. Particolari disposizioni riguardano poi la durata massima dei tirocini di inserimento e reinserimento che viene graduata a seconda della tipologia di soggetti

---

<sup>(10)</sup> ASIA-ISTAT, *Struttura e occupazione delle imprese. Registro statistico delle imprese attive*, cit.

coinvolti, tenendo conto della loro maggiore o minore distanza dal mercato del lavoro: 6 mesi per i disoccupati, i sospesi, i lavoratori in cerca di altra occupazione o a rischio di disoccupazione; 12 mesi per i soggetti in condizione di svantaggio e per i minori in dispersione scolastica; 18 mesi (elevabili a 24) per i disabili. Vengono conservate anche le previsioni sulla durata minima: 2 mesi per tutti ad eccezione che per i tirocini attivati da soggetti che operano stagionalmente per i quali la durata minima è di 1 mese e per i tirocini estivi la cui durata minima è di 14 giorni.

Le disposizioni regionali relative alla durata intendono affermare non solo la specificità delle diverse tipologie di tirocinio ma distinguere nettamente questo strumento da quelli che sono *sic et simpliciter* rapporti di lavoro. L'uniformazione della durata per tutte le tipologie di tirocinio contenuta nelle linee-guida si appresta, al contrario, ad avere una portata dirompente con potenziali conseguenze anche sul versante del c.d. *dumping sociale*. Non servono particolari spiegazioni per capire che tutto questo potrebbe rappresentare un ulteriore ostacolo alla valorizzazione dei giovani e alla diffusione dell'apprendistato. Le nuove regole dei tirocini, più che indirizzate ai giovani e alle imprese che intendono investire su di loro, sembrano, come ben evidenziato da autorevoli osservatori <sup>(11)</sup>, rispondere a una esigenza comunicativa della politica: quella di ridurre il numero di inattivi. Cosa che si può fare sul campo, con vere politiche di integrazione tra formazione e lavoro, come sta provando a fare il Veneto, o che si può fare come fanno le linee-guida subordinando l'attivazione del tirocinio di inserimento all'iscrizione nelle liste di disoccupazione. Una scelta miope quest'ultima che non tiene conto dei costi dell'utilizzo distorto dei tirocini sia per l'occupabilità delle persone che per la produttività delle imprese <sup>(12)</sup>.

Peraltro va evidenziato che una disposizione come quella contenuta nelle linee-guida si pone in contrasto con quelle che sono le raccomandazioni europee che in materia invitano gli Stati membri a «garantire una durata ragionevole dei tirocini che, in linea di principio, non superi i sei mesi, salvi i casi in cui una durata maggiore sia giustificata, tenendo conto delle prassi» e a «chiarire i casi e le condizioni in cui un tiro-

---

<sup>(11)</sup> F. SEGHEZZI, M. TIRABOSCHI, *I rischi dello stage fino a 12 mesi. Il tirocinio s'allunga e viene snaturato*, in *Avvenire*, cit.

<sup>(12)</sup> Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini 2014/C 88/01, Considerando 4.

cinio può essere prorogato o rinnovato dopo la scadenza del primo contratto di tirocinio»<sup>(13)</sup>.

#### 2.4. Limiti e condizioni di attivazione (articolo 11)

Con l'obiettivo da una parte di responsabilizzare il soggetto ospitante e dall'altra di valorizzare il ruolo di garante del soggetto promotore, la normativa regionale prevede che, nell'ambito della convenzione, debba essere dato atto del fatto che i tirocinanti non verranno impiegati per sostituire lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto di lavoro; sostituire lavoratori subordinati nei periodi di picco delle attività; sostituire il personale in malattia, maternità, ferie o congedi parentali. Inoltre si dispone che non potranno essere ospitati tirocinanti che abbiano avuto con lo stesso soggetto ospitante: un precedente rapporto di lavoro o una collaborazione o un incarico (prestazioni di servizi) a meno che questi non siano terminati da almeno 24 mesi; un rapporto prestazioni di lavoro occasionale ex art. 54 *bis* Legge 21 giugno 2017 per più di 30 giorni anche non consecutivi nei sei mesi precedenti. Non è consentito inoltre ospitare tirocinanti a quei soggetti che abbiano effettuato nella medesima unità operativa, licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, licenziamenti per fine appalto e risoluzione del rapporto di apprendistato per volontà del datore di lavoro al termine del periodo formativo.

Con riguardo alle condizioni di attivazione va poi evidenziato che il Veneto si differenzia dalle linee-guida per un aspetto che se ad una prima lettura potrebbe apparire di poco conto, nella sostanza appare particolarmente rilevante: al divieto di «attivare tirocini per ricoprire ruoli o posizioni proprie del soggetto ospitante», che nella prassi alla luce di un'interpretazione particolarmente restrittiva avrebbe potuto avere un effetto paralizzante, si sostituisce la previsione relativa all'impossibilità di attivare tirocini per attività per le quali non sia necessario un periodo formativo e per profili professionali elementari<sup>(14)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014, cit, Considerando 10 e 11

<sup>(14)</sup> Trattasi di divieto già previsto a livello di prassi dalla Regione del Veneto. Nell'ambito delle FAQ - Domande frequenti sulla nuova disciplina dei tirocini pubblicate nel sito della Regione si legge «per decidere se si tratta di profili elementari si

Un'ultima annotazione riguarda la materia c.d. «tutorato». La regolamentazione regionale in punto prevede che ogni tutor didattico organizzativo del soggetto promotore possa accompagnare fino ad un massimo di 40 tirocinanti contemporaneamente (contro i 20 delle linee-guida). Tale disposizione trova applicazione sia per gli operatori pubblici che per gli operatori privati, svantaggiando soprattutto i primi ad almeno apparente beneficio dei secondi. Se si considera che in Veneto, come già enunciato nel paragrafo 1, i servizi pubblici per il lavoro attivano quasi la metà dei tirocini, ci si rende immediatamente conto di quale impatto potrebbe avere tale previsione su tirocinanti e imprese che potrebbero vedersi negata l'attivazione del tirocinio da parte dell'operatore pubblico per *overflow*, trovandosi così costretti a rivolgersi ad un soggetto privato. Non vanno infine sottovalutati anche i possibili effetti di *creaming* <sup>(15)</sup> che questa scelta potrebbe avere sull'agire dei soggetti che compongono la rete dei servizi per il lavoro. Infatti, in assenza di regolamenti attuativi di segno diverso, è facile prevedere che al pubblico rimarranno le attivazioni di tirocini con le fasce più svantaggiate, con inevitabili conseguenze sulle *performance* di *placement* degli stessi oltreché delle pari opportunità.

## 2.5. Indennità di partecipazione (articolo 14)

L'importo minimo dell'indennità di partecipazione mensile riconosciuta mensilmente ai tirocinanti in seguito all'entrata in vigore della nuova disciplina regionale viene aumentato a 450 euro, 50 euro in più rispetto ai 400 previsti dall'Accordo del 2013. Tale indennità può essere ridotta a 350 euro mensili qualora si preveda la corresponsione di buoni pasto o l'erogazione del servizio mensa. Con ciò, anche con l'obiettivo di distinguere l'indennità di partecipazione da una mini-retribuzione – come avvenuto nel Lazio <sup>(16)</sup> – si intende valorizzare l'aspetto rimborsuale dell'indennità cercando di tenere quest'ultima distinta dalla retribuzio-

---

deve fare riferimento anche alla descrizione dei profili professionali presenti nei contratti collettivi nazionali del lavoro di riferimento applicati dal soggetto ospitante».

<sup>(15)</sup> OECD, *Reviews on Local Job Creation*, 2015.

<sup>(16)</sup> La Regione Lazio prevede un'indennità di partecipazione di 800 euro, cfr. Delibera della Giunta regionale n. 533 del 9 agosto 2017.

ne minima di un apprendista, che a differenza del tirocinante è tenuto al rispetto di specifici obblighi contrattuali.

Va comunque precisato che l'importo stabilito dall'art. 14 al comma 1 individua un tetto minimo che dunque può essere liberamente aumentato su accordo delle parti. Disposizioni diverse valgono invece per i soggetti sospesi e percettori di trattamenti di integrazione salariale, con riguardo ai quali non sussiste l'obbligo per il soggetto ospitante di corrispondere l'indennità di partecipazione. Al fine di contrastare prassi elusive si dispone altresì che qualora in tali casi il soggetto ospitante intenda riconoscere un'indennità di partecipazione, questa non potrà avere un importo superiore all'indennità minima di tirocinio.

Diversa previsione riguarda i lavoratori percettori di indennità di sostegno al reddito (diversi dalle indennità di integrazione salariale percepite in caso di sospensione del rapporto di lavoro) ai quali potrà essere riconosciuta un'indennità di tirocinio pienamente compatibile con i trattamenti erogati dall'INPS non superiore ai 600 euro mensili. Si precisa in ogni caso che la partecipazione al tirocinio non comporta la perdita dello stato di disoccupazione eventualmente posseduto dal tirocinante.

Infine si prevede che nel caso di tirocini con funzione riabilitativa per soggetti in disabili o svantaggiati ovvero minori in dispersione scolastica, sia possibile prevedere una deroga dall'obbligo di corrispondere l'indennità.

## **2.6. Controlli, sanzioni e monitoraggio (articoli 17 e 18)**

Nel attuare, pur con importanti modifiche, quanto previsto dalle linee-guida in merito ai controlli e alle sanzioni, con l'articolo 17, la Regione si impegna alla stipula di appositi protocolli di collaborazione con le sedi territoriali dell'INL al fine di promuovere la qualità dei tirocini. In questo contesto, le parti sociali assumono un ruolo molto rilevante, in quanto queste sono chiamate a promuovere, di concerto con la Regione «misure e strumenti volti ad evitare l'abuso del tirocinio». Tale previsione di indubbia significatività, assente nelle altre discipline regionali al momento presenti, pone le parti sociali di fronte ad una sfida comune i cui riflessi si riverberano nel mercato del lavoro, posto che «i tirocini di qualità apportano benefici diretti sul fronte della produttività, migliorano la corrispondenza tra domanda ed offerta sul mercato del lavoro e promuovono la mobilità riducendo i costi legati al placement sia per le

imprese che per i tirocinanti»<sup>(17)</sup>. Lungi dall'essere una mera dichiarazione di principio tale impegno si traduce nel riconoscimento di un diritto/obbligo di trasparenza (articoli 11 e 12)<sup>(18)</sup> la cui effettività ed esigibilità è garantita dall'esistenza di un apparato sanzionatorio (articolo 17) e di uno specifico sistema di monitoraggio (articolo 18).

### 3. Conclusioni

L'iter di approvazione del dispositivo regionale sui tirocini ha seguito il percorso delineato dalla L.R. n. 3 del 13 marzo 2009 che prevede un ruolo consultivo della Commissione regionale di concertazione tra le parti sociali (CRCPS) sulle principali iniziative di competenza della Giunta regionale e del Consiglio regionale comunque riconducibili al governo del mercato del lavoro, delle politiche in materia di formazione professionale, di istruzione professionale e di orientamento. Il dibattito che si è intrecciato nelle molteplici riunioni ha visto una sostanziale convergenza sugli obiettivi che si doveva prefiggere la nuova norma ma una divergenza sugli strumenti da adottare tanto che il provvedimento è stato deliberato a maggioranza e non all'unanimità dei presenti. Riserve sono state poste dalla UIL (astentasi) e dalla CGIL (che ha votato contro).

L'esito di questo passaggio istituzionale pone alcune riflessioni di carattere generale che investono, ma non solo, questo territorio.

La grande trasformazione che ha interessato la produzione delle merci, il mercato di riferimento e la connotazione dei servizi ad essi riferiti, dovuta anche ad un sempre più intenso ricorso alla rete ed alla digitalizzazione, hanno radicalmente cambiato il concetto di azienda, intesa come luogo in cui si svolge la prestazione, di lavoro, così come conosciuto nelle diverse accezioni weberiane e marxiste, e conseguentemente di lavoratore e di imprenditore. Una rivoluzione silenziosa che le parti sociali (associazioni imprenditoriali ed organizzazioni sindacali) stentano a comprendere e che le porta a riaffermare, alla stregua di un mantra, le vecchie raffigurazioni e rappresentazioni del passato. I fenomeni sopraindicati sono inoltre rafforzati dai cambiamenti sociali che

---

<sup>(17)</sup> Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014, cit., Considerando 7

<sup>(18)</sup> Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014, cit., Considerando 12-13, Raccomandazioni 14-15.

contengono in sé elementi di contraddizione come l'immigrazione da una parte e la cosiddetta fuga dei cervelli dall'altra o che porteranno ad un cambiamento nella struttura sociale (come ad esempio l'aspetto demografico). Insomma dall' «uomo (lavoratore) ad una dimensione», parafrasi di un celebre saggio di Herbert Marcuse si sta transitando ad una realtà di *multi status* in cui il giovane studente può essere anche lavoratore e viceversa ed il lavoratore inteso come salariato può essere anche imprenditore di sé stesso e nel contempo cumulare diversi status contemporaneamente (es. disoccupato con precarie occupazioni tramite voucher, lavoratore in distacco presso altre imprese).

La difficoltà di comprendere la nuova realtà utilizzando le vecchie categorie rischia di portare ad un'inerzia nella quale prevalgono vecchie linee di condotta e la strumentazione derivante dalla negoziazione nazionale (accordi interconfederali e contratti collettivi) ne è la chiara espressione.

La domanda che dobbiamo porci è: quali mappe e quali punti di riferimento devono seguire le parti sociali per veleggiare in uno spazio di mare ancora inesplorato? Il Veneto in questo può rappresentare un laboratorio per il futuro considerato l'alto livello della contrattazione di secondo livello (industria, artigianato e servizi), il positivo rapporto con le istituzioni locali (Regione), un welfare collettivo tramite la bilateralità (artigianato e servizi) invidiato dal resto del paese e l'alta qualità delle Direzioni e degli enti strumentali della Regione (Veneto Lavoro) dedicati al governo del mercato del lavoro.

Obiettivi comuni, che possono sfociare in grande Patto per il Futuro, sono rappresentati dalla strutturazione non episodica di una mappatura dei bisogni formativi delle piccole imprese, dell'elevazione dello standard dei processi formativi finanziati attraverso gli interventi dei fondi interprofessionali, di un nuovo intreccio della bilateralità con il sistema di politiche attive attivato con i Fondi europei, di un supporto alle imprese sui temi dell'apprendistato duale, quello professionalizzante e sull'alternanza scuola lavoro (transizione scuola lavoro), da un cambio di registro del welfare collettivo sempre più connesso alle esperienze di welfare aziendali ed alle esigenze del territorio. Governare le transizioni occupazionali è la sfida che le parti sociali dovranno affrontare quanto prima non sotto forma di petizioni di principio ma progettando strumenti concreti capaci di cambiare lo stato delle cose, guidando le trasformazioni in atto, senza subirle acriticamente.

**Il quadro regolatorio sui tirocini extracurricolari in Veneto – Riassunto.**

*L'attuazione delle linee-guida sui tirocini in Veneto presenta diversi aspetti di originalità non rintracciabili in altre esperienze regionali che riguardano in particolare l'affermazione del ruolo delle parti sociali nella qualificazione del tirocinio, la valorizzazione delle piccole imprese con meno di venti dipendenti, il mantenimento di specifiche disposizioni con riguardo alle diverse tipologie di tirocinio e ai differenti obiettivi formativi, l'introduzione di un sistema di monitoraggio e la definizione di requisiti per l'attivazione volto a contrastare gli abusi e incentivare l'utilizzo genuino dei tirocini. Il presente testo si sofferma sugli elementi di innovatività spiegandone i motivi e ad approfondendo le ragioni della differenziazione rispetto alle linee-guida.*

**The implementation of Guidelines on Traineeships in Veneto – Summary.**

*The implementation of Guidelines on Traineeships in Veneto presents several aspects of originality that can not be traced to other regional experiences that concern in particular the affirmation of the role of the social partners in the qualification of the internship, the valorization of small business enterprises, the maintenance of specific provisions with regard to the different types of training and the different training objectives, the introduction of a monitoring system and the definition of requirements for activation aimed at combating abuse and encouraging the genuine use of traineeships. The item focuses on the elements of innovativeness explaining the reasons and deepening the reasons for the differentiation with respect to the Guidelines.*

# La teoria del programma e l'attuazione della Garanzia Giovani in Italia: il protagonismo dei tirocini

Massimo De Minicis\*

*Sommario:* **1.** L'originalità della Youth Guarantee. – **2.** I modelli di implementazione della teoria del programma della YG in Italia. – **3.** Considerazioni finali.

## 1. L'originalità della Youth Guarantee

Come reazione al problema dell'alto livello di disoccupazione giovanile, aggravato anche dalla crisi economia del 2008-2009, il Consiglio europeo del 7-8 febbraio 2013 ha proposto una specifica iniziativa per l'occupazione giovanile (Youth Employment Initiative). Il Budget stanziato per tale programma è stato di 6,4 miliardi di euro, composto da 3,2 miliardi di euro derivanti da una specifica allocazione finanziaria e altrettanti 3,2 miliardi stanziati direttamente dal Fondo sociale europeo (FSE)<sup>1</sup>. Inoltre ciascuno Stato membro è stato incoraggiato ad allocare risorse aggiuntive derivanti dalla programmazione nazionale del FSE. Beneficiari della YEI sono le regioni NUTS-2 <sup>(2)</sup> con un tasso di

---

\* *Ricercatore Inapp (le opinioni espresse non riflettono necessariamente quelle dell'Istituto di appartenenza).*

<sup>(1)</sup> «Il Consiglio europeo ha deciso di creare un'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile al fine di sostenere le misure esposte nel pacchetto sull'occupazione giovanile proposte dalla Commissione il 5 dicembre 2012». Conclusioni del quadro finanziario pluriennale dell'8 febbraio 2013.

<sup>(2)</sup> La nomenclatura delle unità territoriali statistiche, in acronimo NUTS (dal francese: Nomenclature des unités territoriales statistiques) identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea per fini statistici.

disoccupazione giovanile di più del 25% nel 2012 <sup>(3)</sup>. L'iniziativa occupazione giovani finanzia, così, una serie di interventi di cui l'azione più significativa è la Garanzia Giovani, attivata da una raccomandazione del Consiglio europeo del 22 Aprile del 2013. Obiettivo di tale intervento è la realizzazione di azioni finalizzate ad assicurare a tutti i giovani NEET <sup>(4)</sup> fino ai 25 anni di età, un'offerta qualitativamente valida di occupazione, formazione, apprendistato o tirocinio entro un pre-determinato intervallo temporale: quattro mesi. L'implementazione di sistemi di garanzia per l'occupazione giovanile è tesa ad aumentare il numero di individui in grado di costituire una forza lavoro attiva, innovativa e qualificata, attraverso misure in grado di contrastare le cause di inattività e marginalità. In Europa le giovani generazioni sono, infatti, caratterizzate da fragilità sociale, soggette a complesse fasi di transizione verso il mercato del lavoro, contrassegnate da poca esperienza professionale, da una non adeguata formazione e da una limitata copertura sociale. Condizione spesso aggravata da dinamiche di precarietà e di arduo accesso alle possibilità finanziarie e creditizie <sup>(5)</sup>. Questa situazione risulta di maggior aggravio per la componente femminile, i giovani genitori, i migranti e soggetti provenienti da condizioni sociali difficili. Per queste componenti giovanili la GG (Garanzia Giovani) può rappresentare uno strumento non solo finalizzato all'integrazione occupazionale, ma anche per rimuovere i rischi di povertà, precarietà e marginalità sociale. La Youth Guarantee rappresenta, quindi, un contributo alla attuazione della strategia per la crescita EU2020 <sup>(6)</sup> multidimensionale, interagendo su diversi obiettivi: l'aumento del numero di

---

<sup>(3)</sup> European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, *Guidance on evaluation of the youth employment initiative*, 2013.

<sup>(4)</sup> Giovani che non sono occupati né impegnati in una attività educativa o formativa professionalizzante.

<sup>(5)</sup> Raccomandazione del consiglio dell'Unione europea, del 22 aprile 2013, sull'istituzione di una garanzia per i giovani.

<sup>(6)</sup> Presentata a marzo 2010 come insieme di misure per uscire dalla crisi e approvata dal Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo il 17.06.2010, Europa 2020 si basa su 3 assi di crescita e sviluppo: crescita intelligente; crescita sostenibile; crescita inclusiva; e 5 obiettivi prioritari: lavoro: 75% di occupazione nella fascia 20-64 anni; ricerca e sviluppo: 3% del PIL investito in R&S; clima ed energia: obiettivo 20/20/20 (-20% emissione gas serra; portare a 20% energia da fonti rinnovabili; +20% efficienza energetica); istruzione e formazione: tasso inferiore al 10% di abbandono scolastico e superiore al 40% di laureati; inclusione sociale e povertà: meno 20 milioni di poveri.

giovani inseriti in modo sostenibile nel mercato del lavoro, la diminuzione dei livelli di abbandono scolastico, la riduzione del numero di giovani sottoposti a condizioni di indigenza.

Un secondo aspetto su cui agisce la raccomandazione istitutiva della YG è la raffigurazione dell'assetto organizzativo dei servizi preposti alla sua realizzazione. Un ruolo determinante è affidato ai servizi pubblici per l'occupazione, di cui si tratteggia anche un preciso percorso di riorganizzazione. Tali suggestioni riprendono indicazioni già presenti in un documento della Commissione europea dal titolo: Contributo dei servizi pubblici per l'occupazione alla strategia Europa 2020 <sup>(7)</sup>. Nel documento i PES (Public employment services) vengono descritti come un sistema «olistico», in grado di corrispondere ad un mercato del lavoro frammentato e complesso mediante l'interazione tra più istituzioni e organizzazioni in una coordinata logica di rete. Si determina, così, una positiva sequenza di cicliche transizioni degli utenti (occupazione, inoccupazione, orientamento, profiling, formazione). In tale contesto risultano condizioni importanti la valorizzazione dei processi cognitivi, la ricchezza e la circolazione delle informazioni, la personalizzazione degli interventi. Per assicurare questi standard di servizio si delineano tre differenti gruppi di interventi: misure per la sicurezza attiva, con protezioni e benefici economici condizionanti, in grado di mantenere il soggetto in uno stato di tranquillità economica anche nella fase di disoccupazione; azioni «anticipatorie», finalizzate a prevenire ed evitare transizioni verso la disoccupazione; azioni di orientamento e inserimento lavorativo individualizzate. L'insieme delle misure deve essere realizzato impiegando il principio dell'«obbligo reciproco», tra utente e servizi, con una continua azione di «follow-up» (controlli periodici programmati sull'efficacia delle azioni intraprese). Si delinea, così, un rinnovato sistema di servizi per l'occupazione capace di garantire transizioni positive, valorizzando le specificità individuali in termini di aspirazioni e bisogni. La Raccomandazione inoltre, interviene nell'identificazione degli organismi responsabili dell'implementazione ed attuazione del programma GG, auspicando, inoltre, l'identificazione di una unica autorità istituzionale, che coordini le diverse strutture individuate. Per ciascun paese, così, si propone l'identificazione di «punti focali», che garantiscano il coordinamento tra tutte le organizzazioni coinvolte.

---

<sup>(7)</sup> PES 2020 strategy output paper.

L'attuazione di una siffatta strategia comunitaria è andata inevitabilmente ad impattare sul sistema italiano dei servizi pubblici e privati per l'occupazione, richiedendone una sua rapida riorganizzazione, in un contesto che prevede già la presenza di numerosi e pressanti cambiamenti. L'implementazione della YG, quindi, viene inserita nella strategia nazionale di riordino delle politiche attive, come una prima occasione per sperimentarla su scala nazionale. Ma come attuare tale riorganizzazione strutturale dei SPI, se le risorse finanziarie previste per gli interventi YG possono essere indirizzate unicamente su azioni rivolte alle persone? <sup>(8)</sup>. La risposta può essere ricercata nella analisi della Teoria del programma sottostante alla Iniziativa per l'Occupazione giovani (YEI). Con la nozione Teoria del programma ci riferiamo ad una serie di approcci teorici per la valutazione e l'analisi di interventi complessi ed interdipendenti prodotti dalle politiche pubbliche. Questa teoria fonda lo studio delle azioni pubbliche sull'ipotesi che ogni misura si basa su un programma, esplicito o implicito, finalizzato a precisare le ragioni per cui l'intervento funzionerà e consegnerà il cambiamento ipotizzato. Esplicitare la Teoria del programma di una azione di politica pubblica significa manifestare il modello di cambiamento collegato all'intervento stesso, impattante sui beneficiari <sup>(9)</sup> della misura e sul contesto territoriale di riferimento <sup>(10)</sup>. Con l'esplicitazione della Teoria del programma soggiacente alla Iniziativa per l'occupazione giovanile si evidenziano due obiettivi: 1) l'attivazione dei giovani NEET 15-25 2) la trasformazione dei contesti organizzativi implementativi del processo di attivazione <sup>(11)</sup>. Entrambi gli obiettivi possono essere raggiunti

---

<sup>(8)</sup> «It is important to point out that while YEI can be used to support the implementation of the YG it is limited to the support of measures targeted directly towards individuals and cannot directly support reforms of systems and structures» European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Guidance on evaluation of the youth employment initiative, 2013.

<sup>(9)</sup> «Ricostruire la logica dell'intervento implica mettere in chiaro come le attività poste in essere nell'ambito di un programma di investimento pubblico intendono produrre una serie di risultati che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi generali e specifici che il policy makers ha posto alla base dell'azione politica» (a cura di) P. STOCCO, S. CIAMPI, C. LION, *Primo Rapporto di Valutazione del programma operativo nazionale Iniziativa Occupazione Giovani*, ISFOL, 2015.

<sup>(10)</sup> In tal senso si veda il volume a cura di E. AMATURO, *Metodologia della Ricerca Sociale*, UTET Università, 2012.

<sup>(11)</sup> «According to the ETUC Youth Committee members - who took part in the survey on which this analysis is based - the YG represents a good opportunity, in particular

attraverso l'attuazione di misure innovative, che necessariamente incidono sul sistema organizzativo dei SPI determinandone una trasformazione. Il piano attuativo italiano della YG ha fatto propria questa teoria del programma, esplicitandola nel PON Iniziativa Occupazione Giovani <sup>(12)</sup>. Nella parte relativa alla strategia implementativa, infatti, si evidenzia come un obiettivo di successo per la YG, anche il riordino del sistema organizzativo dei SPI mediante azioni innovative «*In considerazione del contesto italiano, caratterizzato da un quadro ricco di interventi e di riforme in corso, l'Italia ha deciso di affrontare le sfide poste dalla Raccomandazione del Consiglio sulla Garanzia Giovani adottando uno specifico Programma Nazionale, individuando in tale possibilità l'opportunità di sperimentare interventi innovativi o qualitativamente diversi da quelli esistenti, come leva per l'introduzione di nuove riforme e per il consolidamento di quelle in corso*» <sup>(13)</sup>. Chiarita la teoria del programma sottostante alla GG, c'è da evidenziare come tale modello implementativo, nel nostro paese, sia stato di difficile attuazione in considerazione delle attuali e non variate modalità organizzative del sistema dei SPI <sup>(14)</sup>. Un sistema di organizzazione decentrato, che ha creato i presupposti perché alla base di una stessa teoria pro-

---

for some countries, to rethink and reorganise active labour market policies targeting young people. Further, its design and implementation can also help identify the linkages between the labour market and education systems» (ETUC YOUTH COMMITTEE, *Three years of youth guarantee: what next? a follow-up report*, 2016).

<sup>(12)</sup> Il piano di attuazione nazionale della garanzia giovani stabiliva infatti, nel 2013, che questa per la particolare situazione istituzionale dell'organizzazione delle politiche per il lavoro e per rispondere alle necessità di coordinamento unico dell'iniziativa espresse dalla raccomandazione comunitaria sarebbe stata implementata mediante un Programma Operativo Nazionale (PON), in cui le Regioni avrebbero agito come Organismi Intermedi, ossia come Autorità di gestione delegate, mentre il Ministero del Lavoro come Autorità di gestione centrale. Il PON IOG è stato adottato nel luglio del 2014.

<sup>(13)</sup> PON Occupazione Giovani.

<sup>(14)</sup> «The organisation of the PES was transferred to the regions and is regulated by autonomous regional laws. Consequently, there exists a considerable heterogeneity in PES organisational models across regions as well as significant regional differences in the definition of services and on the presence of competing private actors in the market» E. MANDRONE. & D. D'ANGELO, in *Towards a Europeanisation of Youth Employment Policies? A Comparative Analysis of Regional Youth Guarantee Policy Designs*, 2014.

grammatoria si siano concretizzati modelli implementativi ed attuativi fortemente diversificati <sup>(15)</sup>.

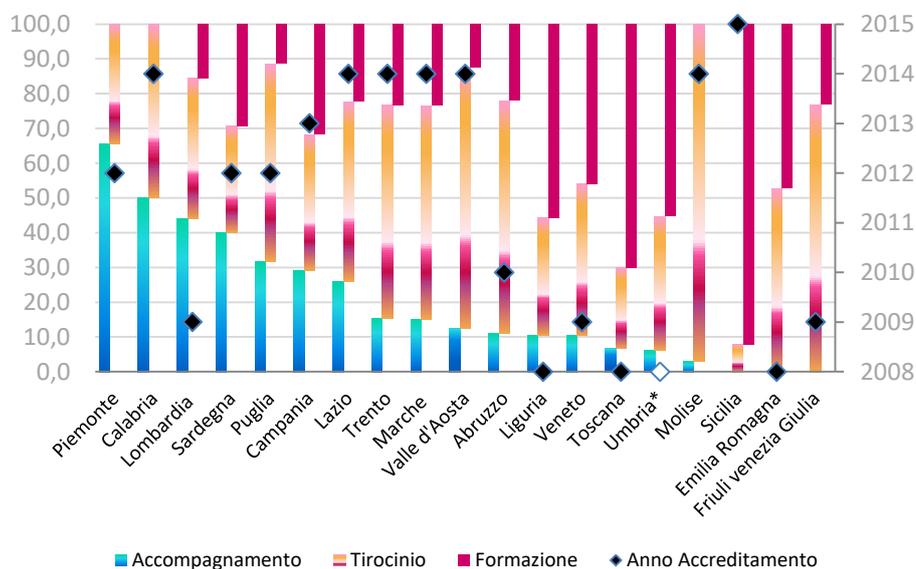
## **2. I modelli di implementazione della teoria del programma della YG in Italia**

Nei contesti territoriali italiani le misure YG hanno impattato su sei differenti dimensioni organizzative dei SPI: la regolamentazione della cooperazione pubblico-privato nell'erogazione dei servizi, la natura delle prestazioni offerte, l'integrazione dei sistemi informativi e di monitoraggio, la definizione di nuovi modelli di profilazione dell'utenza, la riorganizzazione degli uffici competenti, le modalità di coordinamento tra le regioni, organismi intermedi del PON YG e il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali autorità di gestione. In particolare la possibilità per le amministrazioni regionali, come *gestori delegati* del programma, di scegliere, tra quelle definite a livello nazionale, le misure da attivare, individuandone anche la dimensione finanziaria, ha rappresentato un forte elemento di differenziazione nel modello implementativo della GG. Per esaminare tale dinamica, abbiamo evidenziato le diverse modalità di attuazione finanziaria per ciascuna regione, ponendole in relazione con l'anno di definizione della regolamentazione della cooperazione pubblico privato nell'erogazione dei servizi per il lavoro grafico 1.

---

<sup>(15)</sup> «Ad ogni teoria del programma segue una teoria dell'implementazione che descrive le fasi, le modalità di attuazione del programma stesso, verificando anche se vengono raggiunti i risultati, i cambiamenti attesi» E. AMATURO, *op. cit.*

Grafico1 – Impegni della programmazione attuativa per 4 misure (valori%) e anno di accreditamento dei sistemi locali di erogazione dei servizi al lavoro



Fonte: elaborazioni su Monitoraggio GG MLPS, Piani di attuazione regionali

Abbiamo scelto quattro misure tra le nove previste, essenzialmente le più finanziate. Le risorse destinate alle azioni di tipo formativo sono state rappresentate unitariamente. Ogni misura specifica aspetti diversi del sistema di erogazione dei SPI, caratterizzandosi anche per la presenza di maggiore o minore innovazione rispetto ai contesti territoriali di riferimento. Una in particolare L'Accompagnamento al Lavoro, raffigura più direttamente una prima sperimentazione del nuovo strumento di politica attiva l'Assegno individuale di ricollocazione, art.23 del dlgs 150/2015 previsto nel riordino delle politiche attive italiane. Le altre misure mostrano tratti di minore originalità rispetto all'assetto caratteristico delle politiche attive. La formazione mirata all'inserimento lavorativo si distingue solo per alcune specifiche rispetto all'offerta formativa tradizionale regionale. La formazione iniziale si presenta, invece, come una azione tendente a sostenere un consolidamento dell'offerta formativa di IeFP tradizionale, le risorse a valere sul PON IOG contribuiscono, infatti, a finanziare il IV anno dell'obbligo formativo o il percorso per il completamento di una qualifica triennale. Il Tirocinio extracurricolare YG, rappresenta una attività maggiormente orientata

all'inserimento occupazionale, con la possibilità di poter collegare alla misura un bonus occupazionale per le imprese, interagendo, inoltre, nei due mesi successivi alla sua conclusione con l'azione di Accompagnamento al lavoro. Pur essendo una misura caratterizzata da prime forme di contatto con il sistema delle imprese, rimane però un intervento formativo, meno complesso nelle dinamiche attuative rispetto ad un immediato inserimento professionale personalizzato. Tale misura, infatti, non necessita di modelli di accreditamento e presenta una dinamica attuativa molto meno individualizzata e duratura. Può essere considerato come un intervento intermedio posizionato verso dinamiche formative nei contesti regionali caratterizzati anche da forti investimenti nelle altre due misure formative, mentre se inserito in territori con consistenti investimenti nell'accompagnamento al lavoro assume tratti di maggiore efficacia in termini occupazionali. Analizzando i dati presenti nella figura 1, si evidenziano due modelli nella implementazione finanziaria della YG con cui rappresentare i comportamenti delle diverse amministrazioni regionali. Il primo modello rappresenta quelle regioni (Lombardia, Piemonte, Calabria, Sardegna, Puglia, Campania, Lazio) che hanno concentrato importanti risorse finanziarie nelle misure di politica attiva più direttamente indirizzate a garantire immediati inserimenti occupazionali: Accompagnamento al lavoro e Tirocinio. In tali contesti si rileva anche una implementazione ed attuazione di modelli di accreditamento per i servizi al lavoro in corrispondenza con l'implementazione delle attività della YG<sup>(16)</sup>. Un caso particolare è quello della regione Lombardia. Qui la struttura organizzativa dei servizi al lavoro, con il sistema della dote unica<sup>(17)</sup>, già riproduceva il modello previsto nella YG, anche per l'erogazione delle azioni più complesse<sup>(18)</sup>. Un secondo

---

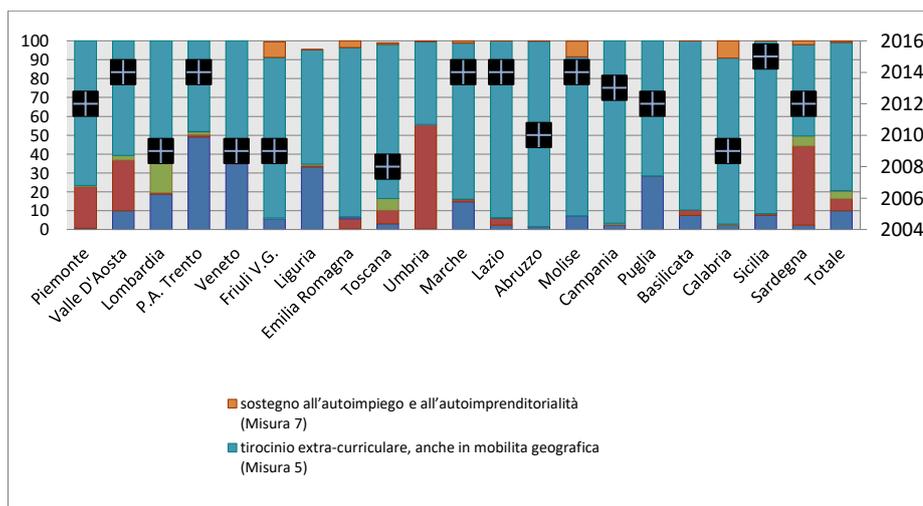
<sup>(16)</sup> In tal senso a cura di M. D'ONOFRIO, *Rapporto di Monitoraggio sui Servizi al Lavoro*, ISFOL, 2015.

<sup>(17)</sup> [www.lavoro.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale\\_P&childpagename=DG\\_IFL%2FDetail&cid=1213631252879&pagename=DG\\_IFLWrapper](http://www.lavoro.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=DG_IFL%2FDetail&cid=1213631252879&pagename=DG_IFLWrapper).

<sup>(18)</sup> «The YG in Lombardy has been developed around the already existing Dote Unica Lavoro. Lombardy's regional ALMP model (Dote Unica Lavoro) seems to have inspired the national youth guarantee scheme. In sum, the analysis of the Italian case study and more specifically Lombardy indicates that, with the adoption of the 'Decreto Lavoro', the 'Job Act' and finally the adoption of Dote Unica Lavoro in Lombardy, both the country and region have taken important actions to reform the labour market and boost (youth) employment» a cura di C. DHÉRET and J. RODEN, *Towards a Europeanization of Youth Employment Policies? A Comparative Analysis of Regional Youth Guarantee Policy Designs*, European Policy Center, 2016.

modello implementativo è rappresentato da contesti territoriali dove si è scelto di concentrare maggiori risorse finanziarie sulle tradizionali misure formative professionalizzanti, ampliando e consolidando l'offerta formativa IeFP presente sul territorio regionale (Umbria, Toscana, Emilia Romagna, Sicilia, Veneto, Liguria). Tali contesti presentano sistemi di accreditamento per i servizi al lavoro esistenti ma non operativi (Emilia Romagna, Liguria), non esistenti (Umbria), approvati molto tempo prima della attuazione della YG (Toscana, Veneto) o successivamente alla sua implementazione (Sicilia). Nel grafico 2 si evidenziano le dinamiche attuative delle misure YG, insieme all'anno di introduzione di un modello di accreditamento per i servizi al lavoro.

Grafico 2 – Giovani che hanno Concluso un'attività al 31/3/2016 (valori %) per Misura e Regione e anno di accreditamento

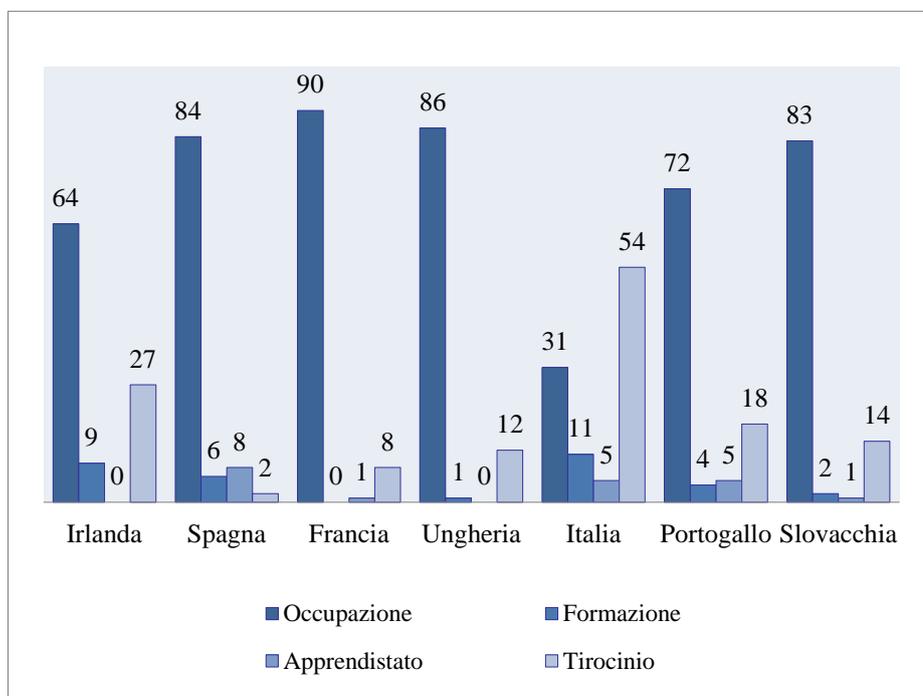


Fonte: elaborazioni su Monitoraggio GG MLPS, Piani di attuazione regionali

In questo caso la scelta del numero di interventi attuati da parte degli organismi intermedi appare di maggiore omogeneità. Nella quasi totalità dei contesti il Tirocinio extracurricolare si presenta come l'intervento realizzato con maggiore intensità. Casi particolari sono rappresentati dalla Lombardia, con la più alta percentuale di interventi per l'inserimento occupazionale personalizzato e l'Umbria dove le azioni concluse sono soprattutto di tipo formativo. L'impatto delle dinamiche attuative della YG in questo ultimo contesto ha determinato un consoli-

damento dell'offerta formativa IeFP. Tale dinamica ha visto necessariamente come protagoniste le strutture accreditate per erogare servizi formativi e orientativi. Appare evidente come in Umbria, la mancanza di un regime di regolamentazione della cooperazione pubblico privato nell'erogazione dei servizi al lavoro abbia favorito tale dinamica di orientamento delle risorse finanziarie a disposizione. Lo scenario evidenziato, di incondizionato protagonismo dei tirocini nell'attuazione della GG in Italia, appare confermato anche nell'indagine svolta dalla European Court of Auditors sui risultati della Garanzia nella promozione di nuove e più efficaci politiche attive di inserimento occupazionale. In relazione, infatti, all'analisi dei dati sugli interventi conclusi nei diversi paesi europei destinatari di fondi IOG, negli anni 2014/2015, si evidenzia in riferimento all'Italia, una attuazione essenzialmente indirizzata nella realizzazione di percorsi di Tirocini. Le misure maggiormente concretizzate negli altri paesi, invece, sembrano orientarsi verso la realizzazione di azioni rivolte all'accompagnamento e all'inserimento lavorativo personalizzato Grafico 3, azioni decisamente meno tradizionali e maggiormente impattanti sull'assetto del sistema dei servizi per l'impiego territoriale.

Grafico 3 – Distribuzione degli esiti positivi di Garanzia Giovani per tipologia di misura in alcuni paesi, Dati cumulati 2014/2015 (%)



Fonte: elaborazioni su European Court of Auditor, Special report N. 5/2017, Figura 9

### 3. Considerazioni finali

Nella sua fase attuativa la YG ha in parte rappresentato quella funzione di programma comunitario orientato a sperimentare forme di riordino del sistema dei SPI nel nostro paese. Pensiamo ad esempio all'adozione per la prima volta in Italia, su scala nazionale, di un modello di profilazione dell'utenza personalizzato. L'analisi effettuata dimostra, però, come su diverse dimensioni organizzative si siano sviluppati più modelli attuativi, determinando una efficacia differenziata dell'intervento pubblico considerato. Le ipotesi di cambiamento, quindi, si sono realizzate con modalità diversificate, determinate dal livello di funzionalità dei sistemi regionali per l'occupazione. Le forme di implementazione e di attuazione della misura Accompagnamento al lavoro, ad esempio,

forniscono in tal senso utili suggestioni, confermate anche dalle prime esperienze regionali di azioni sperimentali prossime all'Assegno individuale di ricollocazione (dlgs 150/2015), attuate nel Lazio ed in Toscana. Nel Lazio, il Contratto di ricollocazione <sup>(19)</sup>, si caratterizza per interventi orientati verso l'immediato inserimento lavorativo, utilizzando pienamente il modello organizzativo della misura Accompagnamento al lavoro della YG. In Toscana, invece, la sperimentazione regionale dell'Assegno individuale di ricollocazione, sembra indirizzarsi, prioritariamente verso azioni formative <sup>(20)</sup>. L'inserimento lavorativo rimane un intervento facoltativo, posto al termine del percorso di qualifica, nei limiti delle risorse disponibili, confermando così le differenti dinamiche attuative dei percorsi di politica attiva già realizzate durante la YG. Un altro aspetto da considerare con attenzione è la configurazione assunta dal principio di obbligatorietà dell'intervento nei tempi stabiliti. L'alta percentuale di Tirocini nella maggioranza dei contesti regionali, come quasi univoca scelta realizzativa dell'attivazione dei giovani, risulta limitante per l'utenza nello scegliere la misura più consona. Ricordiamo, infatti, come la raccomandazione istitutiva della GG, prevedeva interventi qualitativamente validi, frutto di un complesso sistema di analisi della personalità del giovane, in grado di realizzare al meglio le sue aspirazioni. La dinamica attuativa della GG sembra aver limitato fortemente questo principio. Inoltre il quasi univoco protagonismo del tirocinio nell'affermazione delle possibilità offerte dalla GG sembra riproporre una «delle disfunzioni strutturali del mercato del lavoro degli ultimi anni, ossia lo snaturamento di questo istituto, che da strumento di accompagnamento e orientamento in una fase di transizione tra scuola e lavoro è diventato il sostituto del contratto vero e proprio come mezzo per l'inserimento nel mondo del lavoro per i giovani, scelto dalle imprese per il costo notevolmente inferiore e per gli obblighi ridotti. Questo fa sì che spesso vengano utilizzati i tirocini per posizioni lavorative nelle quali la dimensione propriamente formativa è del tutto assente, unicamente per ridurre il costo del lavoro e per aggirarne la normati-

---

<sup>(19)</sup> [www.regione.lazio.it/rl\\_lavoro/?vw=newsDettaglio&id=147](http://www.regione.lazio.it/rl_lavoro/?vw=newsDettaglio&id=147).

<sup>(20)</sup> «Al termine del percorso formativo e nei limiti delle risorse disponibili, il destinatario del voucher formativo di ricollocazione, può beneficiare di un servizio di tutoraggio e assistenza alla ricerca intensiva di una nuova occupazione, che metta a valore l'intervento formativo finanziato mediante il voucher» [www.regione.toscana.it/-/por-fse-2014-2020-voucher-formativi-per-ricollocaimento-nel-lavoro](http://www.regione.toscana.it/-/por-fse-2014-2020-voucher-formativi-per-ricollocaimento-nel-lavoro).

va»<sup>(21)</sup>. Anche questo aspetto della Garanzia, può rappresentare una utile esperienza per la corretta realizzazione di un altro principio di obbligatorietà quello di condizionalità, previsto nelle nuove azioni di politica attiva disegnate dal processo di riforma del dlgs 150<sup>(22)</sup>. La mancanza di una adeguata offerta di una pluralità di interventi di attivazione, può costituire un limite per l'utenza nell'identificare il percorso più adeguato ai propri bisogni e aspirazioni emersi durante la fase di orientamento e profilazione. Per arginare questo rischio, in riferimento al nuovo strumento di politica attiva, l'assegno individuale di ricollocazione, sembrava più adeguata l'originaria e specifica formulazione di congrua offerta di lavoro presente nella prima versione dlgs 150, ai sensi del quale si prevedeva, pena la perdita del sostegno economico di disoccupazione, «l'assunzione dell'onere del soggetto di accettare l'offerta di lavoro congrua rispetto alle sue capacità, aspirazioni, e possibilità effettive»<sup>(23)</sup>. Nelle versioni successive la condizionalità è diventata unitaria e ha perso i suoi elementi di specificità (aspirazioni e possibilità effettive), aumentando il rischio di produrre situazioni in cui la soddisfazione dell'utenza risulti subordinata alla condizionalità dell'intervento, divenendo prevalente l'ottica punitiva, incidendo sulla perdita dei sostegni al reddito. Una ultima riflessione riguarda la forma assunta dagli interventi realizzati nella YG, ipotizzando una modifica nelle modalità di assegnazione e distribuzione delle risorse finanziarie verso le autorità di gestione delegate del PON GG (regioni). Data la bassa percentuale registrata nella realizzazione di interventi attuativi di maggiore impatto, perché non ipotizzare, per le prossime riprogrammazioni, dei limiti di impegno finanziario diversificati per ciascuna misura stabiliti a livello nazionale e vincolanti tutti gli organismi intermedi attuatori. In tal modo le risorse a disposizione per ciascuna regione potrebbero essere indirizzate con più intensità verso azioni di maggiore

---

<sup>(21)</sup> F. SEGHEZZI, *I dieci motivi per cui Garanzia Giovani non decolla*, in G. ROSOLEN, F. SEGHEZZI (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte?*, ADAPT labour studies e-Book series n. 55, ADAPT University Press, 2016.

<sup>(22)</sup> Ricordiamo come la condizionalità dell'assegno individuale di ricollocazione si determina dopo una scelta volontaria del soggetto di perseguire con quella modalità il proprio percorso di attivazione.

<sup>(23)</sup> Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183. (GU n.221 del 23-9-2015 - Suppl. Ordinario n. 53).

incidenza innovativa sui contesti territoriali dei SPI, producendo forme di riordino del sistema meno differenziate e frammentate <sup>(24)</sup> ed attuando una più omogenea strategia di cambiamento complessivo dell'iniziativa.

**La teoria del programma e l'attuazione della Garanzia Giovani in Italia, il protagonismo dei tirocini – Riassunto.** *In Europa le giovani generazioni sono spesso caratterizzate da situazioni di fragilità sociale, soggette a complesse fasi di transizione verso il mercato del lavoro, contrassegnate da poca esperienza professionale, da una non adeguata formazione e da una limitata copertura sociale. Condizione spesso aggravata da dinamiche di precarietà e di arduo accesso alle possibilità finanziarie e creditizie. Questa situazione risulta di maggior aggravio per la componente femminile, i giovani genitori, i migranti e soggetti provenienti da condizioni sociali difficoltose. La Youth Guarantee ha rappresentato una prima risposta comunitaria a tale situazione, inserendosi nella attuazione della strategia per la crescita EU2020 multidimensionale, interagendo su diversi obiettivi, l'aumento del numero di giovani inseriti in modo sostenibile nel mercato del lavoro, la diminuzione dei livelli di abbandono scolastico, la riduzione del numero di giovani sottoposti a condizioni di indigenza. Un secondo aspetto su cui ha agito la raccomandazione istitutiva della YG è la raffigurazione dell'assetto organizzativo dei servizi preposti alla sua realizzazione. Tali suggestioni riprendono indicazioni già presenti in un documento della Commissione europea dal titolo: Contributo dei servizi pubblici per l'occupazione alla strategia Europa 2020. In Italia l'analisi effettuata dimostra, però, come su diverse dimensioni organizzative si siano sviluppati più modelli attuativi, determinando una efficacia differenziata dell'intervento pubblico considerato. Le forme di implementazione e di attuazione della misura Accompagnamento al lavoro, ad esempio, forniscono in tal senso utili suggestioni, confermate anche dalle prime esperienze regionali di azioni sperimentali prossime all'Assegno individuale di ricollocazione (d.lgs n. 150/2015). Un altro aspetto da considerare con attenzione è la configurazione assunta dal principio di obbligatorietà dell'intervento nei tempi stabiliti. L'alta percentuale di attuazione dell'iniziativa mediante il Tirocinio, come quasi univoca scelta realizzativa per i giovani utenti, può risultare limitante nella scelta della misura più consona alle proprie esigenze, aspettative, caratteristiche di NEET.*

---

<sup>(24)</sup> La strategia descritta è stata già realizzata nella YG in alcuni contesti comunitari ex. Francia, Germania. Stabilire, per ciascuna misura, delle percentuali di impegno finanziario massimo sul totale delle risorse disponibili. Indirizzare le azioni di accompagnamento al lavoro o tirocinio (compresi i bonus occupazionali ad esse collegati), solo alle imprese a più alto livello di innovazione, così da accrescere in maniera più significativa le competenze dei giovani beneficiari: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-4102\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4102_it.htm).

**The Theory of the Program and the application of the Youth Guarantee in Italy, the prominence of the Internships – Summary.** *In Europe, young generations are often characterized by situations of social fragility, subject to complex phases of transition to the labor market, marked by little professional experience, poor training and limited social coverage. Condition often worsened by the precariousness and hard access to financial and credit opportunities. This situation is more aggravated for the female component, young parents, migrants and subjects with difficult social conditions. The Youth Guarantee represented a first EU response to this situation, implanting itself in the application of the multidimensional EU2020 growth strategy, interacting on different objectives: increasing the number of young people inserted in a sustainable way in the labor market, the decrease of levels of school dropout, the reduction in the number of young people subjected to conditions of indigence. In Italy, the analysis carried out shows, however, how several implementation models have been developed on different organizational dimensions, determining a differentiated effectiveness of the public intervention considered. Another aspect to consider carefully is the configuration assumed by the principle of obligatory intervention within the established time frame. The high percentage of implementation of the initiative through the Internship, as almost univocal choice for the young users, may be limiting in the choice of the measure most suited to their needs, expectations, characteristics.*

# Osservatorio internazionale e comparato

## Vías para adquirir experiencia laboral por los jóvenes: entre las becas y las prácticas no laborales

*Henar Álvarez Cuesta\**

*Sommario:* **1.** Introducción. – **2.** Las becas tradicionales. – **3.** Las prácticas no laborales como instrumento de empleabilidad para los jóvenes en España. – **3.1.** Requisitos del becario. – **3.2.** Requisitos de la unidad productiva. – **3.3.** Condiciones de realización de la beca. – **4.** Criterios judiciales para deslindar las becas y las prácticas no laborales del contrato de trabajo.

### **1. Introducción**

Huelga ya afirmar por enésima vez las dificultades (y la situación no parece mejorar) que afrontan los jóvenes españoles para obtener un trabajo (y mucho más si éste merece el calificativo de digno), y la primera a arrostrar pasa por romper el conocidísimo círculo vicioso (no me contratan porque no tengo experiencia y no tengo experiencia porque no me contratan). Para ello, parece que el camino marcado pasa por adquirir formación, seguida de la impuesta y necesaria experiencia práctica.

En pos de la senda marcada, el Sistema de Garantía Juvenil, desarrollado en España por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia y el RD-Ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, pretende garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años reciban

---

\* *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León. El trabajo parte del estudio previo publicado por la autora en Las nuevas becas (prácticas) no laborales para los jóvenes: ¿obstáculo o trampolín?, en AA.VV., Empleo juvenil: un reto para Europa (Youth employment: a challenge for Europe), Thomson Reuters, 2016, 267 y ss., en el marco del Proyecto DER2013-48120-C3-1-P.*

una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleados.

De centrar la atención en la adquisición de la experiencia demandada y acceder a un puesto de trabajo (objetivo muchas veces imposible para los jóvenes que acaban de finalizar los estudios) se perfilan dos posibilidades, muchas veces interconectadas: la obtención de la misma a través de una beca o de un período de prácticas “no laborales”.

En este sentido, es preciso partir de una primera distinción, no siempre clara en la realidad: las prácticas realizadas durante la formación (curriculares, extracurriculares, vinculadas a estudios de Formación Profesional) y las llevadas a cabo una vez terminada la misma. Las primeras suponen un complemento a los estudios cursados, una formación práctica en la empresa que contribuirá, es verdad, a dotar de empleabilidad a los estudiantes, pero sobre todo mejorará la formación otorgada y no son objeto de análisis en estas páginas. Las segundas, en cambio, perseguirán mejorar la empleabilidad de los jóvenes que las desarrollan, aportando experiencia práctica en la profesión u oficio y se canalizan mediante la denominación omnicomprendensiva de “beca” sin regulación general o bien mediante las recientemente diseñadas “prácticas no laborales”.

La distinción entre ambos resulta sumamente confusa, en tanto ambos excluyen la relación laboral y parecen responder a la misma finalidad ya mencionada: dotar a los jóvenes de experiencia práctica.

A continuación, se analiza la regulación jurídica de ambas instituciones, aun cuando las importantes reformas acaecidas en los últimos años en esta materia no han apostado por una ordenación de conjunto. «Se sigue en la misma línea del pasado, es decir, con una regulación dispersa en la materia» <sup>(1)</sup>, en varios reglamentos (o careciendo de cualquier norma general), revisados judicialmente alguno y con una protección social en parte única. Es cierto que los puntos en común son varios, y a la confusión se une también la denominación indiscriminada que se da a las personas que están realizando uno u otro tipo: becarios.

---

(<sup>1</sup>) F.J. ARRIETA IDIAKEZ, *Las últimas reformas en materia de becas de trabajo*, en *AL*, 2013, 3.

## 2. Las becas tradicionales

Las becas siempre han estado situadas en la órbita de las relaciones laborales, bien como ficción que oculta un verdadero contrato de trabajo, bien incluidas dentro de los “trabajos amistosos benévolo y de buena vecindad” y, recientemente, destinadas al fomento de la empleabilidad futura.

Antes de avanzar en su estudio, conviene delimitar el objeto de la investigación: la beca, entendida como “estipendio o pensión temporal que se le concede a uno para que complete o continúe sus estudios” – RAE –, esto es, la ayuda financiera para los estudiantes con escasos recursos, si bien ayuda a su futura colocación («becas de formación, dirigidas a la ampliación del campo de conocimientos del interesado, titulado o no, a cuyo fin se le proporciona ayuda para el seguimiento de sus estudios») <sup>(2)</sup>, queda fuera de las siguientes páginas, las cuales sólo abordarán aquella relación en la que exista actividad por parte del becario; específicamente, las becas a través de las que se pretende que quienes ya están en posesión de una titulación académica que legalmente les habilita para desarrollar una determinada actividad profesional puedan poner en práctica los conocimientos adquiridos durante su etapa educativa a fin de completar su formación <sup>(3)</sup>.

Las becas surgieron en el vacío normativo en el que en parte permanecen; y fueron las empresas quienes, «de manera espontánea, con un escaso coste económico y eludiendo la rigidez del ordenamiento jurídico laboral, establecen relaciones de becas a caballo entre el trabajo, el estudio y la práctica o perfeccionamiento profesional» <sup>(4)</sup>. También en su esencia subyace una crítica al sistema educativo, «al entender que se encuentra demasiado alejado de la realidad del mercado laboral y al considerarlo, por ende, la principal causa de que las empresas acudan a las becas de trabajo» <sup>(5)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> STSJ Castilla y León/Burgos 19 febrero 2013 (AS 2013\1099).

<sup>(3)</sup> J. LUJÁN ALCARAZ, *Las becas con prestación de servicios*, en *AS*, 2006, 14 (BIB 2006\1418) y SSTSJ Madrid 15 enero y 26 febrero 2010 (AS 2010\978 y 1461); en términos parecidos, STSJ Cantabria 11 febrero 2009 (AS 2009\323).

<sup>(4)</sup> J. LÓPEZ GANDÍA, *Relaciones de beca y prácticas ante el Estatuto de los Trabajadores*, en *Revista de Derecho Privado*, T. LXV, 1981, 506.

<sup>(5)</sup> J.L. GOÑI SEIN, *La inserción profesional de los jóvenes en la empresa a través de las becas*, en *RL*, T. II, 1986, 408 ss.

A día de hoy la beca se configura como un instrumento de formación para el futuro trabajador – constituyen un puente entre la formación académica y la experiencia necesaria para obtener un empleo <sup>(6)</sup> – merced a la experiencia proporcionada y, a la par, se convierte en una vía para la selección de futuros empleados <sup>(7)</sup>. Por ambos motivos, las tradicionales becas han adquirido una nueva dimensión merced al impulso proporcionado por las medidas destinadas a luchar contra el grave desempleo juvenil a nivel nacional y europeo.

Pero su utilización masiva no ha merecido la atención del legislador y aún falta una definición, una catalogación completa, y un marco regulador común para estas prácticas <sup>(8)</sup>. «Se trata de una flaqueza de nuestro ordenamiento jurídico que está en la base de una anomía legislativa que produce demasiadas situaciones de auténtica indefensión e inseguridad jurídica (...); los becarios prestan sus servicios en condiciones de gran precariedad», por dicha carencia. Es más, padecen un sub-estatus, sometidos a la voluntad unilateral de quien convoca y concede la beca, en cuya convocatoria prevalecen criterios de oportunidad política o económica <sup>(9)</sup>.

El riesgo latente, que atravesará todo el análisis y ya se formula ahora no es otro que acabar legitimando y dando carta de validez a muchas situaciones en las cuales, bajo la apariencia de actividades no laborales desarrolladas en el marco de las becas o prácticas, se encubran verdaderas relaciones laborales <sup>(10)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> I. BAVIERA PUIG, *Las prácticas formativas para universitarios en el EEES*, en *AS*, 2011, 2, 249.

<sup>(7)</sup> S. GONZÁLEZ ORTEGA y J.M. MORENO DÍAZ, *La beca como instrumento de inserción en el mercado laboral*, en *Lan Harremanak*, 2001, 4, 192.

<sup>(8)</sup> AA.VV., *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States*, Publications Office of the European Union, 2012, 4.

<sup>(9)</sup> R. ESCUDERO RODRÍGUEZ, *Prácticas no laborales, becas y empleo juvenil: entre su idoneidad y los riesgos de fraude*, en *Derecho de las Relaciones Laborales*, 2016, 9, 885 y ss.

<sup>(10)</sup> J. MORENO GENÉ, *Las prácticas no laborales en empresas como mecanismo de inserción laboral de los jóvenes. A propósito del RD 1543/2011*, en AA.VV., *Las reformas del Derecho del Trabajo en el contexto de crisis económica*, Tirant lo Blanch, 2013, 1606.

### 3. Las prácticas no laborales como instrumento de empleabilidad de los jóvenes en España

La promulgación del RD 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas <sup>(11)</sup>, no obedeció precisamente a intentar despejar los confusos límites entre relación laboral y beca o a propiciar una regulación uniforme de esta última, sino a facilitar una nueva salida (no laboral) al desempleo de los jóvenes y el resultado, anticipando conclusiones, lejos de lograrlo, aun cuando fuera parcialmente, ha aportado más inseguridad, al menos para la parte débil.

La razón de su promulgación no es otra que la consabida crisis. En palabras de la Exposición de Motivos «el Gobierno, consciente de la especial gravedad del desempleo juvenil en nuestro mercado de trabajo, y, en línea con las reformas ya emprendidas para mejorar la competitividad de la economía española y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, así como los contenidos incorporados a la buena gobernanza de la responsabilidad social empresarial, regula en este real decreto una nueva medida que consiste en el desarrollo de prácticas no laborales por parte de las personas jóvenes, con problemas de empleabilidad, en las empresas que hayan celebrado previamente convenios con los Servicios Públicos de Empleo». Sin entrar a valorar, por sabido y consabido, el panorama del empleo juvenil en España, resulta cuanto menos significativo que se definan estas prácticas como una “nueva” medida, teniendo en cuenta que parecen constituir una nueva variedad de los tradicionales “becarios de toda la vida”.

Su finalidad, siguiendo la línea con la Recomendación del Consejo sobre Garantía Juvenil, que cifra la mejora de la empleabilidad en mejorar las aptitudes y las competencias de los jóvenes, es «realizar prácticas de carácter no laboral, en sus centros de trabajo con el fin de contribuir a mejorar su empleabilidad y ofrecerles un primer contacto con la realidad laboral a través del acercamiento a la misma, al tiempo que contribuye a completar la formación alcanzada por la persona joven».

Pese al loable objetivo, varias voces han negado – ya desde su promulgación –, su conformidad con la ley; en primer lugar, por

---

<sup>(11)</sup> J. MARTÍNEZ GIRÓN, *Prácticas no laborales en empresas. Análisis crítico del RD 1543/2011, de 31 de octubre*, en *AL*, 2012, 6, 5 y ss.

colisionar frontalmente contra la jerarquía normativa. La similitud es tan grande con el contrato de trabajo en prácticas que este espacio ya está regulado por el Estatuto de los Trabajadores y no tiene cabida este reglamento <sup>(12)</sup>. Esta norma configura «un nuevo contrato formativo híbrido e ilegal, apropiándose de elementos configuradores de los dos contratos formativos legales, aunque añadiendo también otros nuevos por su cuenta, alguno de los cuales implica regresar a la situación de los que en su día se denominaron – con razón – ‘contratos [formativos] basura’» <sup>(13)</sup>.

Un segundo motivo añadido derivaría de la confrontación entre la contraprestación ofrecida «con la remuneración suficiente que recoge el art. 35 Constitución Española, recurriéndose a la manipulación de la semántica para la eliminación de un derecho de carácter social y de alcance constitucional» <sup>(14)</sup>. En fin, y como última losa, carece del preceptivo informe del Consejo de Estado.

El objeto de su regulación «son las prácticas no laborales en empresas o grupos empresariales que formalicen convenios con los Servicios Públicos de Empleo, dirigidas a personas jóvenes que, debido a su falta de experiencia laboral, tengan problemas de empleabilidad». Esta modalidad, nacida ya precarizante, surge con el único fin de justificar una remuneración ínfima para el «becario» <sup>(15)</sup>, en tanto el legislador ha decidido sacarlas “a la fuerza” del Derecho del Trabajo mediante un “supuesto” valor formativo que no se garantiza <sup>(16)</sup>, sino que se diluye en una supuesta mejora de la empleabilidad «a dos velocidades» <sup>(17)</sup>.

---

<sup>(12)</sup> J. MARTÍNEZ GIRÓN, *Prácticas no laborales en empresas. Análisis crítico del RD 1543/2011, de 31 de octubre, cit.*, 5. Con la misma opinión, J. SÁNCHEZ PÉREZ, *Cuatro razones para declarar la inconstitucionalidad e ilegalidad de la regulación reglamentaria de las prácticas no laborales (RD 1543/2011)*, en *RGDTSS*, 2014, 38, 304 y F.J. ARRIETA IDIAKEZ, *op. cit.*

<sup>(13)</sup> J. MARTÍNEZ GIRÓN, *Prácticas no laborales en empresas. Análisis crítico del RD 1543/2011, de 31 de octubre, op. cit.*, 6.

<sup>(14)</sup> J. SANCHEZ PEREZ, *op. cit.*, 304.

<sup>(15)</sup> J. MORENO GENÉ, *La regulación de las prácticas no laborales en empresas para jóvenes titulados: un estudio de su régimen jurídico*, en *RGDTSS*, 2014, n. 36, 52.

<sup>(16)</sup> A. TODOLÍ SIGNES, *La compleja e insatisfactoria regulación de las prácticas y las becas de trabajo*, en *Trabajo y Derecho*, 2015, n. 6, 67.

<sup>(17)</sup> J.M. LÓPEZ GONZÁLEZ, *Aproximación a la nueva legislación que regula las prácticas no laborales en la empresa. Estatuto de los nuevos becarios*, en *Información Laboral*, 2012, n. 6 (BIB 2013\51969).

Queda en el aire la posibilidad de que el RD no regulara todas las posibilidades de becas con prestación de servicios y subsistieran legalmente becas al margen de dichas previsiones <sup>(18)</sup>. Pese a que el Reglamento no lo menciona, la empresa que apostara por el modelo extralegal asume más riesgos a la hora de calificar dicha relación, encontrándose mucho más protegida de realizar la beca a través del convenio.

La pregunta lanzada en los párrafos precedentes sobre la posibilidad de hallar becarios titulados universitarios fuera del amparo del RD analizado recibe contestación por la vía de los hechos; por parte de la doctrina <sup>(19)</sup>; por la previsión contenida en el art. 12 del RD-Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, que prevé que las acciones formativas dirigidas a los desempleados contemplen la realización de prácticas profesionales no laborales en empresas; y por los propios Tribunales: «si no hay norma legal, que obligue a canalizar las becas por los RD 1543/2011, de 31 de octubre y 592/2014, de 11 de julio, puesto que el colectivo de becarios no está incluido en sus ámbitos respectivos, no hay causa de ilegalidad» <sup>(20)</sup>.

Ocasión perdida, además, de unificar regímenes, derechos y requisitos, porque Administraciones, organismos y entes instrumentales públicos promueven un número importante de becas destinadas a titulados universitarios en su mayoría, hasta el punto de poder seguir afirmando cómo, «en la actualidad, el ejemplo más flagrante de exclusión ilegal del Derecho del Trabajo es, precisamente, el que ofrecen las numerosísimas convocatorias de becas de trabajo ofrecidas a postgraduados universitarios por las Administraciones Públicas» <sup>(21)</sup>.

---

<sup>(18)</sup> Afirma la subsistencia de ofertas y convocatorias por parte de organismos públicos y privados, A. DE LA PUEBLA PINILLA, *Problemas prácticos de las prácticas no laborales*, en AA.VV., *Las reformas laborales y de Seguridad Social, de la Ley 11/2013, de 26 de julio al RD-Ley 3/2014, de 28 de febrero*, Lex Nova, 2014, 229 y ss.; en contra, A. TODOLÍ SIGNES, *op. cit.*, 69.

<sup>(19)</sup> «No existe una prohibición de realización de prácticas en empresas cuando no estén vinculadas a estudios académicos ni profesionales», J.L. HERNÁNDEZ DE LUZ, *Becarios y prácticas no laborales en empresas*, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2017, 128, 217.

<sup>(20)</sup> SAN 23 marzo 2017 (AS 2017\287).

<sup>(21)</sup> J. LUJÁN ALCARAZ, *A propósito del estatuto del becario de investigación*, en *AS*, 2004, 1 (BIB 2004\254).

Si el Derecho del Trabajo tiene mecanismos suficientes para proporcionar amparo legal a quienes carezcan de experiencia práctica y tengan un título universitario a través del contrato en prácticas, a quienes carezcan de formación y experiencia mediante el contrato para la formación y el aprendizaje, y las normas educativas proporcionan también adecuada respuesta a quienes están en proceso de formación mediante las prácticas curriculares y/o extracurriculares; las becas no cubren ningún espacio vacío, sino que restan valor e interés al contrato laboral en prácticas o, al menos, posponen su firma hasta el cumplimiento del plazo o la edad máxima de aquéllos, debiendo desaparecer del ordenamiento jurídico y de la realidad.

A continuación, se analizarán los requisitos exigidos a los futuros becarios; en segundo, los referidos a la empresa; y, a continuación, se abordará la concreta regulación de esta “prestación de servicios becados” de las “prácticas no laborales”.

### 3.1. Requisitos del becario

El reglamento ciñe el campo de aplicación a los jóvenes con estudios, sin experiencia laboral y con problemas de empleabilidad. La concreta definición de dichos conceptos dará una foto fija de quiénes serán los destinatarios de las prácticas de la Garantía Juvenil.

a) Es necesario que sea joven, dada la complejidad del término, decide acotarlo formalmente entre los 18 y los 25 años. Sin entrar a valorar ahora la correcta aplicación del límite máximo, el rango de edad <sup>(22)</sup> resulta «una medida especial limitada a una determinada edad del joven desempleado, como si, de alguna manera, el legislador reconociese que, a partir de aquella edad máxima, esta vía de adquisición de la práctica profesional resulta indigna o inadecuada para la persona titulada» <sup>(23)</sup>. Entonces, a juicio del legislador, no podría existir ninguna persona realizando estas prácticas que sea mayor de 25 años pero sí un estudiante realizando las prácticas curriculares, extracurriculares o con una beca no regulada a los 67 años.

---

<sup>(22)</sup> L. MELLA MÉNDEZ, *Las prácticas no laborales en empresas para jóvenes titulados: un estudio de su régimen jurídico*, en RGDTSS, 2014, 36, 69.

<sup>(23)</sup> L. MELLA MÉNDEZ, *op. cit.*, 70.

b) Los becarios han de estar «titulados» <sup>(24)</sup> – como elemento diferenciador respecto de las prácticas curriculares –, entendiendo por tal «que posean una titulación oficial universitaria, titulación de formación profesional, de grado medio o superior, o titulación del mismo nivel que el de esta última, correspondiente a las enseñanzas de formación profesional, artísticas o deportivas, o bien un certificado de profesionalidad». Estas titulaciones son las mismas que las requeridas para el contrato laboral en prácticas, si bien en la relación laboral sin limitación de edad y en la beca sin limitación de antigüedad en el título. La condición avoca a una doble exclusión (positiva y negativa – los Tribunales determinarán si discriminatoria –). De un lado, si el titulado supera los 25 años sólo podrá celebrar contrato en prácticas (siempre y cuando cumpla los requisitos de antigüedad límite) para complementar de forma práctica su formación; si es menor, se verá “forzado” a acordar este tipo de prestación pseudo-laboral (aunque haya transcurrido más del tiempo máximo legal desde la obtención del título), dado el menor coste de la misma para la empresa. De otro, los ni-nis (jóvenes que ni estudian ni trabajan) no podrán optar a este tipo de becas al carecer de titulación – pero sí a contratos laborales en formación –, mientras que los que han estudiado encadenan práctica tras práctica hasta los 25 años (pudiendo luego seguir como “becarios”).

c) La falta de experiencia laboral requerida equivale a no «haber tenido una relación laboral u otro tipo de experiencia profesional superior a tres meses en la misma actividad, no teniéndose en cuenta a estos efectos las prácticas que formen parte de los currículos para la obtención de las titulaciones o certificados correspondientes». Esta ausencia de experiencia como requisito responde a la finalidad de la regulación analizada: el joven «tiene la oportunidad inmediata de poner en práctica sus conocimientos teóricos (...), a la vez que puede complementar aquellos con los derivados de la propia práctica profesional en una empresa (...) y esa primera experiencia laboral (aun en prácticas) puede servir para hacer más valioso a este joven titulado, que ya tiene en su perfil profesional un elemento diferenciador frente a otros titulados: el haber estado incorporado en una empresa» <sup>(25)</sup>.

---

<sup>(24)</sup> J.M. LÓPEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, 26.

<sup>(25)</sup> L. MELLA MÉNDEZ, *op. cit.*, 69.

Del tiempo máximo impuesto quedan excluidas las prácticas académicas curriculares, con más dudas las extracurriculares <sup>(26)</sup>, habida cuenta no resultan necesarias para la obtención del título académico y, por tal razón, habrían de computar dentro del trimestre límite. Quizá aparezca aquí uno de los mayores agujeros negros capaces de engullir a los jóvenes. Un mismo estudiante ha podido estar en la empresa realizando prácticas curriculares de grado durante varios meses, igual o superior periodo durante los estudios de Máster (aún más si no se sumaran las extracurriculares al período de experiencia máximo) y a la finalización de su formación podría suscribir una nueva beca (incluso en la misma empresa en la que estuvo realizando las prácticas curriculares). Esta saturación de prácticas no aportará ningún elemento valioso o diferenciador a su currículum profesional, sino que constituirá el peaje necesario a transitar para llegar a la ansiada meta de un contrato, esta vez sí, de trabajo.

d) Por último, basta, para acreditar los problemas de empleabilidad apuntados, la ausencia de la mentada experiencia laboral y su inscripción como demandante de empleo sin período de carencia previo (requisito inexistente para suscribir un contrato en prácticas) y muy semejante al necesario para acceder a bonificaciones o reducciones en las cotizaciones.

### 3.2. Requisitos de la unidad productiva

Para poder acoger a una persona en prácticas no laborales, la empresa ha de celebrar un convenio de colaboración con el Servicio Público de Empleo competente en razón del ámbito territorial del centro de trabajo donde se desarrollarán <sup>(27)</sup> y en el “marco de su responsabilidad social”.

En todo caso, la firma del convenio entre empresa y Servicio Público no santifica sin más la prestación realizada como beca, habida cuenta la abundante jurisprudencia al efecto: «en definitiva será el contenido prestacional objeto de la relación jurídica trabada la que determine su naturaleza» <sup>(28)</sup>.

---

<sup>(26)</sup> Apostando por su exclusión, L. MELLA MÉNDEZ, *op. cit.*, 71.

<sup>(27)</sup> Art. 4 RD 1543/2011.

<sup>(28)</sup> STSJ Comunidad Valenciana 20 enero 2015 (JUR 2015\124654).

Identificadas las partes, el contenido del convenio de colaboración, suscrito con carácter previo a la incorporación de cualquier becario, aparece explicitado en la norma reglamentaria <sup>(29)</sup>:

a) En primer lugar, ha de hacer mención al proceso de preselección de los candidatos efectuado por los Servicios Públicos de Empleo. Sólo la mención, pues, en todo caso, el proceso de selección y la decisión final corresponderá a la empresa.

Los jóvenes titulados han de estar inscritos como demandantes de empleo y por ello el Servicio Público realiza la citada preselección de acuerdo con la titulación requerida. Por su parte, «la empresa debe acudir a dichas oficinas para reclutar sus posibles practicantes (según un determinado perfil profesional), sin poder hacerlo al margen de las mismas» <sup>(30)</sup>. El procedimiento es muy semejante – por no decir igual – al llevado a cabo en la relación laboral especial de personas con discapacidad en centros especiales de empleo (art. 4 RD 1368/1985).

La empresa no puede rechazar (salvo motivadamente conforme a los requisitos exigidos) a todos los candidatos preseleccionados, pero el titulado elegido sí podrá negarse a realizar las prácticas ofertadas <sup>(31)</sup> (con las consecuencias que pueda conllevar dicha negativa a los efectos del cumplimiento de la Garantía Juvenil o de su participación en otro ulterior proceso).

b) En segundo término, constarán las acciones de control y seguimiento de las prácticas no laborales a realizar por los Servicios Públicos de Empleo, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos y de los objetivos de esta medida, especialmente, la contribución de las prácticas a la mejora de la empleabilidad. Este seguimiento se configura como fundamental, aún más que la propia regulación, para garantizar la calidad de la empleabilidad de las prácticas ofertadas y realizadas <sup>(32)</sup>.

c) La empresa presentará a los Servicios Públicos de Empleo un programa de prácticas no laborales donde constará, al menos, el contenido de las prácticas y la formación que le acompañará, la

---

<sup>(29)</sup> Sobre el contenido, por todos, J. MORENO GENÉ, *El recurso fraudulento a las prácticas no laborales en empresas previstas en el Real Decreto 1543/2011 y sus efectos*, en *RGDTSS*, 2017, 47, 262 y ss.

<sup>(30)</sup> L. MELLA MÉNDEZ, *op. cit.*, 72.

<sup>(31)</sup> En contra de dicha posibilidad, L. MELLA MÉNDEZ, *op. cit.*, 74.

<sup>(32)</sup> AA.VV.: *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States*, *op. cit.*, 4.

duración de las mismas, así como la indicación de sistemas de evaluación (seguimiento y control del aprovechamiento de las indicaciones del tutor y de la experiencia alcanzada por parte del tutor y de la empresa) y tutorías por parte de un trabajador de la empresa con experiencia profesional en el campo en el que se va a dotar de empleabilidad al joven <sup>(33)</sup>. Este programa o plan de formación habrá de contener unos objetivos formativos, así como diversas actividades a realizar y la duración de las mismas, permitiendo comprobar que la misma no sea inferior ni superior a la necesaria para obtener la formación correspondiente, pues en ambos casos se vería frustrada <sup>(34)</sup>.

d) La enumeración no es exhaustiva, cabe añadir otros.

La finalidad del convenio de colaboración suscrito consistiría en evitar los abusos por parte de los empresarios, en tanto la intervención del Servicio Público de Empleo, como tercero ajeno, garantizaría la legalidad, objetividad e imparcialidad en la realización de las prácticas de que se trata <sup>(35)</sup>; sin embargo, su contenido, excesivamente formalista, podría acabar siendo una mera “declaración programática de buenas intenciones” de no llevarse a cabo con rigurosidad un control externo que garantice el desarrollo de las mismas conforme al citado plan de formación.

### 3.3. Condiciones de realización de la beca

Una vez suscrito el convenio de colaboración, hecha la preselección y elegido el candidato, éste y el empresario (aunque no estrictamente “su” empleador) han de suscribir un acuerdo (no un contrato, y menos laboral) necesariamente por escrito a la vista de los extremos que ha de contener.

El art. 3.3 RD 1543/2011 impone «el contenido concreto de la práctica a desarrollar, la duración de la misma, las jornadas y horarios para su realización, el centro o centros donde se realizará, la determinación del sistema de tutorías y la certificación a la que la persona joven tendrá derecho por la realización de las prácticas». Además de esa obligación

---

<sup>(33)</sup> J. MORENO GENÉ, *Las prácticas no laborales en empresas como mecanismo de inserción laboral de los jóvenes. A propósito del RD 1543/2011*, op. cit., 1594.

<sup>(34)</sup> *Ibidem*.

<sup>(35)</sup> L. MELLA MÉNDEZ, op. cit., 71.

formal, ha de cumplir con otra de comunicación: al tiempo de suscribir el acuerdo o con posterioridad, la empresa ha de informar a la representación legal de los trabajadores y al Servicio Público de Empleo competente sobre los mismos (art. 3.3). Obligación de información que es reiterada por los convenios colectivos como forma de control de la actividad desarrollada.

Nada más exige la norma, y al escueto contenido (que deja un amplio espacio a la decisión empresarial) <sup>(36)</sup>, y a algunas condiciones mínimas fijadas en el propio reglamento, habrá que estar para trazar el contenido de estas prácticas, salvo previsión convencional al efecto.

No obstante, lo anterior, conviene ahondar en los posibles parámetros en los que desarrollar algunos extremos imprescindibles en el desarrollo de la beca, como el lugar, el tiempo, el pago o las causas de su finalización.

a) En primer lugar, respecto al lugar de su desarrollo, las prácticas se realizarán en centros de trabajo de la empresa o del grupo empresarial. En principio, no cabría el desplazamiento del becario a un centro ajeno a la empresa, en tanto se busca la experiencia práctica real; pero sí su movilidad por varias áreas o puestos si lo requiere su formación <sup>(37)</sup>, siempre que haya conexión con la finalidad formativa.

b) La jornada y el horario dependerán de lo que establezcan las partes en el acuerdo (lo cual genera «no pocas suspicacias» <sup>(38)</sup> por el desequilibrio de poder); podría entenderse aplicable analógicamente el pactado en convenio colectivo (semejándolo aún más con el contrato en prácticas) <sup>(39)</sup>; o, en fin, venir fijado en el convenio suscrito con el Servicio Público de Empleo.

c) Es necesario, por la finalidad de la figura, que se realicen las prácticas bajo la dirección y supervisión de un tutor (pero ningún condicionante añade la norma); solamente algunos convenios de colaboración especifican esta obligación (o derecho) y limitan el número de becarios a cargo. La referencia a un tutelaje parece entroncar de nuevo con los contratos formativos, pese a que en estas prácticas el

---

<sup>(36)</sup> J. MORENO GENÉ, *Las prácticas no laborales en empresas como mecanismo de inserción laboral de los jóvenes. A propósito del RD 1543/2011*, op. cit., 1597.

<sup>(37)</sup> L. MELLA MÉNDEZ, op. cit., 83.

<sup>(38)</sup> J. MORENO GENÉ, *Las prácticas no laborales en empresas como mecanismo de inserción laboral de los jóvenes. A propósito del RD 1543/2011*, op. cit., 1600.

<sup>(39)</sup> L. MELLA MÉNDEZ, op. cit., 82.

elemento que debe primar es el fomento de la empleabilidad<sup>40</sup>. La empresa no tiene obligación de dar formación concreta al trabajador más allá de la que el tutor le indique e «impide al trabajador aportar valor productivo a la empresa»<sup>(41)</sup> (en teoría).

d) La duración de este periodo de prácticas aparece fijado en un mínimo de tres y un máximo de nueve meses, pudiendo prorrogarse hasta alcanzar éste. El legislador ha optado por no establecer ninguna conexión entre la formación de base del joven y la duración de sus prácticas, y tampoco (con independencia entonces) respecto a las curriculares (y extracurriculares) que hubiera disfrutado con anterioridad.

e) En cuanto a su pago, estas prácticas no son gratuitas, sino que cuentan con una “beca de apoyo” (que no es remuneración), cuya cuantía será, como mínimo, del 80 por ciento del IPREM mensual vigente en cada momento, sin importar que su jornada sea total o parcial<sup>(42)</sup>. «La actividad, pues, no se realiza en línea de contraprestación, sino como mera aportación de un mérito para hacerse acreedor a la ayuda concedida y disminuir así la carga de onerosidad que representa, no desvirtuándose por ello la naturaleza extralaboral de la relación existente»<sup>(43)</sup>.

La cantidad, semejante a los subsidios por desempleo o ayudas en caso de parados de larga duración, es indudablemente menor al SMI y a lo percibido por los trabajadores en formación o en prácticas, debido, se supone a la finalidad propia de la beca y a la falta de prestación efectiva de servicios (en teoría, se insiste), que ya no es la formación sino la empleabilidad (cuestionándose si esta mejora de la empleabilidad compensa tan escasa “retribución”).

f) En una materia tan importante como la protección frente a los riesgos generados por su actividad, nada dice el reglamento, mientras la Ley de Prevención de Riesgos Laborales los excluye de su ámbito de aplicación, en tanto carecen de una relación laboral.

g) En fin, la finalización de estas prácticas carece de la necesaria seguridad jurídica respecto a las posibles causas de terminación, las vías para su contratación laboral por parte de la empresa y las

---

<sup>(40)</sup> A. TODOLÍ SIGNES, *op. cit.*, 67.

<sup>(41)</sup> A. TODOLÍ SIGNES, *op. cit.*, 67.

<sup>(42)</sup> L. MELLA MÉNDEZ, *op. cit.*, 84.

<sup>(43)</sup> SJS Pamplona 27 noviembre 2014 (AS 2015\636).

condiciones a aplicar en tal caso. En cuanto a las causas, además del transcurso del plazo máximo (sin indemnización alguna y sin aparente preaviso), la más habitual y la que plantea menos dudas, cabe explorar la posibilidad de su terminación anticipada por voluntad de la empresa fundada en un incumplimiento del becario (semejante al despido disciplinario) o en la voluntad del joven (dimisión). Como límite inherente a la realización de las prácticas, «el empresario no podrá dar órdenes e instrucciones al joven al igual que lo hace con un verdadero trabajador, exigiéndole un determinado rendimiento laboral, si acaso aquellas irán dirigidas a aspectos relativos a la propia formación a recibir por el joven»<sup>(44)</sup>. Ninguno, empero, contempla la posibilidad de desistimiento anticipado del joven, pero por la propia configuración de las prácticas, en cualquier momento el becario puede terminarlas con las únicas consecuencias de una posible (o probable) evaluación negativa por parte de la empresa.

En todos los casos, a la finalización de las prácticas no laborales, las empresas, en colaboración con los Servicios Públicos de Empleo, deberán entregar a las personas que hayan realizado las mismas un certificado en el que conste, al menos, la práctica realizada, los contenidos formativos inherentes a la misma, su duración y el periodo de realización.

h) La meta natural de este tipo de prácticas, una vez transcurrido el tiempo máximo o incluso antes, es la incorporación del becario a la empresa como trabajador, al haber demostrado su valía. Por ello, el reglamento (art. 5) se ocupa de especificar que quienes «hayan participado o participen en el programa de prácticas no laborales podrán ser contratados a la finalización, o durante el desarrollo de las mismas, bajo cualquier modalidad de contratación, de acuerdo con la normativa laboral vigente en ese momento, o en su caso, podrán incorporarse como persona socia si las prácticas fueron realizadas en cooperativas o sociedades laborales». La utilización por el legislador de «cualquier modalidad de contratación» deja abierta (de par en par) la puerta para suscribir a continuación un contrato en prácticas, siguiendo así una fórmula indirecta de ampliar la duración del «empleo formativo»<sup>(45)</sup>.

---

<sup>(44)</sup> L. MELLA MÉNDEZ, *op. cit.*, 80.

<sup>(45)</sup> J.M. LÓPEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*

El paso de las prácticas no laborales a un contrato de trabajo no resulta obligado, se insiste, aun cuando algunas vías pueden marcar el camino de la futura contratación, a saber, la negociación colectiva *ex art.* 3.6; y el acuerdo entre empresa y Servicios Públicos de Empleo de conformidad con el art. 5 (las empresas que desarrollen estos programas de prácticas no laborales podrán incluir en el convenio de colaboración que suscriban con los Servicios Públicos de Empleo competentes, un apartado específico relativo al compromiso de contratación de estas personas jóvenes de acuerdo con lo establecido en el RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo y desarrollado por el artículo 21 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, pudiendo dar lugar a una subvención que compense gastos derivados de las acciones de tutoría y evaluación, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la citada Orden).

Como último “empujón” para animar a las empresas a contratar a sus becarios, el apartado 3 del art. 5 de la norma recuerda la existencia de incentivos a la contratación aplicables en este caso y remite a los mismos, si bien no diseña ninguno *ad hoc*.

Contratado el becario, el tiempo durante el que ha estado en prácticas no computa como antigüedad salvo previsión convencional al efecto<sup>(46)</sup>. Más dudas genera la posibilidad de pactar un período de prueba (que sólo aparece prohibido en el art. 14 RD-Legislativo 2/2015 en caso de previa contratación en ese mismo puesto) para un trabajador que ha podido estar en la empresa, realizando esas mismas funciones – si bien formándose, bajo supervisión y sin sustituir, en teoría, a un trabajador –, durante un período prolongado de tiempo (uniendo becas)<sup>(47)</sup>. Por tal razón, no falta quien propone eliminar, vía convenio colectivo, dicho pacto<sup>(48)</sup> en todos los casos.

En fin y en cuanto hace a su protección social, frente a la ausencia de la misma secular, el RD 1543/2011 ampara y extiende lo previsto para otro tipo de prácticas: «les serán de aplicación los mecanismos de inclusión en la Seguridad Social contemplados en el RD 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de

---

<sup>(46)</sup> Negando el cómputo de la beca a efectos de despido, STSJ Galicia 13 diciembre 2013 (AS 2014\762).

<sup>(47)</sup> Considerando legítimo tal pacto, L. MELLA MÉNDEZ, *op. cit.*, 91.

<sup>(48)</sup> F.J. ARRIETA IDIAKEZ, *op. cit.*, 354.

inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social» (art. 3.5). Pese al paso de gigante dado en su protección social, quedan desamparados frente al desempleo. La razón esgrimida no es otra que la falta de salario impide el lucro de la prestación que lo sustituye <sup>(49)</sup> (aun cuando lo mismo puede decirse de la mayoría del resto de prestaciones que sí disfrutan); más bien parece obedecer a la ausencia de un previo trabajo por cuenta ajena que lo genere y la “obsesión” del legislador de privar de esta prestación a un gran número de colectivos, no sólo los becarios.

#### 4. Criterios judiciales para deslindar las becas y las prácticas no laborales del contrato de trabajo

Así pues, la beca, entendida como beneficio formativo del becario y realización de una actividad para una empresa u organización <sup>(50)</sup>, presenta fronteras poco nítidas, «difusas» <sup>(51)</sup>, con el contrato de trabajo, pues «en ambos casos se da una actividad que es objeto de una compensación económica, de ahí la zona fronteriza entre ambas instituciones» <sup>(52)</sup>, hasta el punto de ser denominados «empleos periféricos» <sup>(53)</sup>.

---

<sup>(49)</sup> J. MORENO GENÉ, *Las prácticas no laborales en empresas como mecanismo de inserción laboral de los jóvenes. A propósito del RD 1543/2011*, op. cit., 1603.

<sup>(50)</sup> STSJ País Vasco 11 abril 2006 (AS 2006\2063).

<sup>(51)</sup> B. AGRA VIFORCOS, y R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *Parte II. - La formación como mecanismo para fomentar la cualificación y empleabilidad de los jóvenes*, en AA.VV., *La empleabilidad de los jóvenes en Castilla y León*, [www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-iniciativa-propia/informe-iniciativa-propia-empleabilidad-jovenes-castilla-le.ficheros/475-IIP3-2012DT.pdf](http://www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-iniciativa-propia/informe-iniciativa-propia-empleabilidad-jovenes-castilla-le.ficheros/475-IIP3-2012DT.pdf), 81 y ss., habida cuenta de que “tanto en la beca como en el contrato de trabajo se da una actividad que es objeto de una remuneración, de ahí la zona fronteriza entre ambas instituciones”, STS 13 junio 1988 (RJ 1988\5270) y STSJ Andalucía/Sevilla 16 septiembre 2008 (AS 2009\2372).

<sup>(52)</sup> STS 13 junio 1988 (RJ 1988\5270).

<sup>(53)</sup> S. GONZÁLEZ ORTEGA, *Las becas: ¿formación, inserción, prácticas profesionales, trabajo asalariado?*, en AA.VV., *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo. Estudios en homenaje al profesor José Cabrera Bazán*, Tecnos, 1999, 134.

Si tradicionalmente la tensión en este punto se producía entre las becas y la relación laboral, y la consiguiente ocultación de ésta en aquéllas, ahora la situación se vuelve más complicada cuando se unen las tradicionales becas a las prácticas no laborales.

En muchas ocasiones, las becas encubren verdaderos contratos de trabajo, siendo utilizadas con la única finalidad de eludir la normativa laboral y de Seguridad Social <sup>(54)</sup> («obtener (...) mano de obra barata y al margen de las normas que regulan el mercado laboral») <sup>(55)</sup>, convirtiendo los períodos de prácticas «en una vía de explotación de los becarios como mano de obra barata e incluso se utilizan para sustituir puestos de trabajo reales» <sup>(56)</sup>. Las empresas, interesadas en obtener una fuerza de trabajo que preste sus servicios a cualquier precio, incluso por debajo del SMI, recurren a esta política “subterránea” de contratación laboral que conlleva la aceptación de la inestabilidad en el empleo como sistema <sup>(57)</sup>. Pese a constituir “el pan nuestro de cada día”, las becas no pueden servir como pantalla para encubrir una relación laboral mal remunerada, aprovechándose de la necesidad real de los posibles perceptores <sup>(58)</sup>. Por ello, conviene trazar la línea fronteriza entre aquéllas destinadas al fomento de la empleabilidad y las que amparan la «realización de una obra» <sup>(59)</sup>, asumiendo «las tareas propias del proceso productivo» <sup>(60)</sup> y, como tales, incluidas dentro del ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo <sup>(61)</sup>.

Por su parte, la Inspección de Trabajo ha programado actuaciones de carácter nacional para detectar el encubrimiento de una relación laboral por parte de estas figuras. Para llevar a cabo tal diferenciación tiene en

---

<sup>(54)</sup> G. FABREGAT MONFORT, *Algunas cuestiones en torno a las becas con prestación de servicios*, en *AS*, 2001, T. V, 846.

<sup>(55)</sup> STSJ Comunidad Valenciana 20 enero 2015 (JUR 2015\124654).

<sup>(56)</sup> C. SÁNCHEZ RODAS, *Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo*, en AA.VV., *XXXII Jornadas universitarias andaluzas de derecho del trabajo y relaciones laborales*, CARL, 2013, 16.

<sup>(57)</sup> J.L. GOÑI SEIN, *Las becas y el encubrimiento de contratos laborales*, en *REDT*, 1983, 14, 293.

<sup>(58)</sup> I.A. RODRÍGUEZ CARDO, *Criterios de deslinde entre beca y relación laboral: a propósito de la última doctrina judicial*, en *AL*, 2006, 19, 2293.

<sup>(59)</sup> STS 13 junio 1988 (RJ 1988\5270).

<sup>(60)</sup> STS 26 junio 1995 (RJ 1995\5365) y STSJ País Vasco 21 junio 1993 (AS 1993\2873).

<sup>(61)</sup> B. AHUMADA VILLALBA, *La beca de formación práctica con prestación de servicios*, en *RL*, 1999, 2, 250.

cuenta el programa formativo, el sistema de tutorías, la duración de las prácticas en relación con la formación teórica recibida, y la compensación que recibe en su caso junto con la pertinente alta en la Seguridad Social. En los últimos años ha realizado 1.963 actuaciones en 2012; 3.683 en 2013; 2.121 en 2014 y 2.683 en 2015 <sup>(62)</sup>.

En dicho contexto, la falta de una regulación normativa *ad hoc* para esta figura (hasta la aparición del “oscuro” reglamento de 2011), ha provocado altas dosis de litigiosidad en la práctica judicial española. Para distinguir entre beca y relación laboral parece preciso acudir al criterio judicial <sup>(63)</sup>, el cual utiliza diversos parámetros <sup>(64)</sup>, necesariamente pasados por el tamiz del caso concreto <sup>(65)</sup>.

a) La teoría del interés predominante, clásica ya, acude a comprobar cuál es el interés o beneficio principal, si el de los becarios o el de la propia entidad, hasta el punto de predicar la existencia de una relación laboral en el supuesto en que predomine el beneficio de la entidad sobre el de las personas denominadas becarias, solución que deberá ser la contraria en el caso de que el mayor beneficio sea el obtenido por la persona becaria <sup>(66)</sup>: «en cuanto predomine la utilidad del empresario en el aprovechamiento del trabajo del becario, la beca es, o debería ser, un salario, y el contrato, de trabajo; si en cambio, el interés de la formación del becario domina, el contrato no es de trabajo ni siquiera de trabajo en prácticas» <sup>(67)</sup>; de ahí que las «labores encomendadas al becario deben estar en consonancia con la finalidad de la beca y, si no es así y las tareas que se le ordena realizar integran los cometidos propios de una categoría profesional, la relación entre las partes será laboral» <sup>(68)</sup>.

Tradicionalmente se ha entendido que «el rasgo diferencial de la beca como percepción es su finalidad primaria de facilitar el estudio y la formación del becario y no la de apropiarse de los resultados o frutos de

<sup>(62)</sup> Siguiendo a J.L. HERNÁNDEZ DE LUZ, *op. cit.*, 224 y 225.

<sup>(63)</sup> La sentencia, ya clásica, que fija dicha doctrina, STS 7 de julio de 1998 (RJ 1998\6161).

<sup>(64)</sup> Siguiendo en la descripción a G. FABREGAT MONFORT, *op. cit.*, 857 y ss.

<sup>(65)</sup> STSJ País Vasco 31 marzo 2015 (JUR 2015\117546).

<sup>(66)</sup> STSJ Galicia 4 febrero 2009 (AS 2009\1140); en términos similares, SSTSJ Cantabria 11 febrero 2009 (AS 2009\323) o Galicia 19 octubre 2009 (JUR 2009\477130).

<sup>(67)</sup> J.L. GOÑI SEIN, *Las becas y el encubrimiento de contratos laborales*, *op. cit.*, 296.

<sup>(68)</sup> SSTS 4 abril 2006 (RJ 2006\2325) y 29 marzo 2007 (RJ 2007\3191).

su esfuerzo o estudio, obteniendo de ellos una utilidad en beneficio propio (...) [de manera que] la esencia de la beca de formación es conceder una ayuda económica de cualquier tipo al becario para hacer posible una formación adecuada al título que pretende o que ya ostenta, mientras que la relación laboral común no contempla ese aspecto formativo y retribuye los servicios prestados por cuenta y a las órdenes del empleador, con independencia de que la realización de los trabajos encomendados puedan tener un efecto de formación por la experiencia, que es inherente a cualquier actividad profesional»<sup>(69)</sup>.

Intrínsecamente unida con la utilidad, «el punto crucial de definición de la relación laboral de la del becario va a ser la prestación de servicio por cuenta ajena, es decir, la producción de un fruto que se adquiere traslativamente por la entidad empresarial. De aquí el que no sean elementos relevantes ni los Convenios que amparen la situación ni el porcentaje económico que reciba el alumno, sino la realización de actividades propias de una prestación de servicios, que son adquiridas por la contraparte, y todo ello unido a la carencia de una actividad real de enseñanza y docencia, pues es claro que quien se incorpora a un puesto de trabajo, normalmente, desconoce al inicio cual va a ser su cometido propio y específico, la diversa mecánica de operatividad, y con el transcurso del tiempo adquiere esos conocimientos, que no son específicos de su formación, sino de una prestación de servicios de quien ya posee conocimientos y capacidad demostrada suficiente para hacerse cargo de determinadas circunstancias»<sup>(70)</sup>.

Como reflejo de la situación del becario, «aquél que concede la beca y la hace efectiva no puede confundirse nunca con la condición propia del empresario, ya que no incorpora el trabajo del becario a su patrimonio, circunstancia esencial a la figura del empresario, cuya actividad si bien puede carecer de ánimo de lucro, lo que siempre es subjetivo, no carece nunca de lo que en este aspecto puede denominarse sentido de lucro en la actividad que ejerce»<sup>(71)</sup>.

No es posible confundir «el carácter formativo que lleva implícito todo trabajo, aunque sea solamente por la adquisición de la experiencia, con el que ha de tener la actividad de becario en cuanto que es necesario e

---

<sup>(69)</sup> STS 29 marzo 2007 (RJ 2007\3191) y STSJ Andalucía/Sevilla 22 febrero 2008 (AS 2009\1069).

<sup>(70)</sup> STSJ País Vasco 8 julio 2008 (AS 2008\2994).

<sup>(71)</sup> STSJ Castilla y León/Burgos 19 febrero 2013 (AS 2013\1099).

imprescindible que esta actividad esté orientada, principalmente, al estudio y formación del becario»<sup>(72)</sup>. Tal sucede cuando la formación dada es escasa (una o dos tardes a la semana)<sup>(73)</sup>, pues en ese caso «la finalidad formativa tiene carácter accesorio y la función primordial es el aprovechamiento por la entidad que la otorga del trabajo realizado por el becario, prevaleciendo así el beneficio de aquélla sobre el provecho de éste»<sup>(74)</sup>; o no existe siquiera un tutor o persona que le diera indicaciones técnicas y la supervisara<sup>(75)</sup>.

En ejemplo paradigmático, la utilidad formativa desaparece cuando el becario «realiza su actividad en solitario, sin que conste, se mencione siquiera en todas las actuaciones, la existencia de un tutor, una persona que con los conocimientos suficientes coordine o dirija el trabajo»<sup>(76)</sup>. Este criterio, asentado y tradicional, va a quebrar de confrontarlo con la finalidad ahora perseguida con la regulación de las prácticas no laborales: “el fomento de la empleabilidad”, concepto mucho más difícil de traducir en utilidad para el becario.

b) La denominación dada por la parte que concede la beca carece de importancia a la hora de valorar su laboralidad, en tanto en cuanto, a efectos de determinar la naturaleza de la relación existente entre las partes, lo decisivo es la realidad de la prestación de servicios que ha tenido lugar amparada en la convocatoria; de manera tal que ni siquiera una convocatoria administrativa podría alterar la naturaleza laboral de la relación, designando esa relación arbitrariamente como beca<sup>(77)</sup>. En definitiva, «las cosas son lo que son y no lo que las partes dicen que son»<sup>(78)</sup>.

c) Tiene que existir correspondencia entre la formación de origen del becario, es decir, los estudios en curso o cursados por el becario, y la

<sup>(72)</sup> STSJ Madrid 19 junio 2007 (AS 2007\2698).

<sup>(73)</sup> El resto del tiempo hacían funciones de cajero en el banco, STSJ Andalucía/Sevilla 14 abril 2014 (AS 2014\1914).

<sup>(74)</sup> SSTSJ Cantabria 11 febrero 2009 (AS 2009\323) y País Vasco 13 octubre 2009 (AS 2010\2701).

<sup>(75)</sup> STSJ Galicia 30 enero 2014 (AS 2014\2264). Por el contrario, si existiera acreditaría la beca, STSJ Andalucía/Málaga 3 julio 2014 (AS 2014\2999).

<sup>(76)</sup> STSJ Castilla-La Mancha 22 junio 2006 (AS 2006\2467).

<sup>(77)</sup> SSTS 4 abril 2006 (RJ 2006\2325) y 29 mayo 2008 (RJ 2008\5130); en términos similares, SSTSJ Asturias 5 diciembre 2008 (AS 2009\211) y 31 julio 2009 (AS 2009\2396) o Canarias/Las Palmas 20 mayo 2010 (AS 2010\2824).

<sup>(78)</sup> SSTSJ Canarias/Tenerife 28 marzo 2008 (AS 2008\1576) y Canarias/Las Palmas 28 enero 2011 (JUR 2011\251312).

naturaleza de los servicios a prestar de conformidad con la beca <sup>(79)</sup> o la formación pretendida.

Este criterio funciona desde ambos extremos, exceso y defecto; así, cuando la concesión de la beca exige contar previamente con los conocimientos necesarios para el ejercicio de la actividad becada, sin que ese desempeño aporte perfeccionamiento o ampliación de tales conocimientos (y sin calificar tampoco la experiencia como objetivo formativo) <sup>(80)</sup>, desaparece la finalidad formativa y se está en presencia de una actividad productiva protegida por el *Ius Laborum* <sup>(81)</sup>.

De igual modo, si no existiera una titulación previa o formación teórica para actualizar (o la que existe no guarda relación alguna con el objeto de la beca) <sup>(82)</sup>, tampoco cabría hablar de beca sino de simulación de relación laboral. En un caso paradigmático, «ni siquiera se exige como requisito estar cursando o haber obtenido ya determinada titulación para complementarla mediante una formación a adquirir» <sup>(83)</sup>.

d) Otro indicio que desvirtúa la propia esencia de la beca formativa viene dado por haberla disfrutado en muchas convocatorias y durante un extenso período de tiempo <sup>(84)</sup>, pues el becario ya tendrá la formación suficiente para desempeñar esas funciones <sup>(85)</sup>; o exigir, en la propia convocatoria de la beca, que se valorará la «experiencia» <sup>(86)</sup> cuando precisamente su adquisición es el objetivo (afirmación que habría que matizar si se pretende fomentar la empleabilidad).

e) Las tareas desempeñadas por el becario no pueden ser las mismas que las de un empleado, debe existir una especialidad que les diferencie de los trabajadores ordinarios <sup>(87)</sup> (no es beca si realizan «tareas análogas e indiferenciadas») <sup>(88)</sup> y en ningún caso podrán sustituir

---

<sup>(79)</sup> De tal forma que si no se realizan estudios no pueden existir becas, STCT 25 enero 1981 (Ar. 1981\387).

<sup>(80)</sup> STSJ Comunidad Valenciana 3 febrero 2000 (AS 2000\2302).

<sup>(81)</sup> I.A. RODRÍGUEZ CARDO, *op. cit.*, 2293.

<sup>(82)</sup> STSJ Galicia 25 enero 2016 (JUR 2016\45489).

<sup>(83)</sup> SJS Pamplona 27 noviembre 2014 (AS 2015\636).

<sup>(84)</sup> STSJ Castilla y León/Valladolid 18 octubre 2017 (AS 2017\1990).

<sup>(85)</sup> J.M. DE SOTO RIOJA, *Becas formativas: ¿formación complementaria para el becario o relación laboral encubierta?*, en *TL*, 2000, n. 54, 229 y 230.

<sup>(86)</sup> STSJ Galicia 30 enero 2014 (AS 2014\2264).

<sup>(87)</sup> STSJ Madrid 6 febrero 2006 (AS 2006\2070) y B. AHUMADA VILLALBA, *op. cit.*, 265.

<sup>(88)</sup> STSJ Andalucía/Sevilla 4 diciembre 2013 (AS 2014\589).

aquéllos a éstos <sup>(89)</sup>, es decir, en el caso de que el servicio prestado por el becario resulte ser «permanente y esencial para el funcionamiento del centro o empresa; si responde a las necesidades permanentes de la misma y su actividad es normal, habitual y continuada, la concesión de la beca, será a todas luces una simulación de un contrato de trabajo» <sup>(90)</sup>. En consecuencia, en caso de realizar «actividades normales de la actividad productiva de esta última, y compartiendo los mismos trabajos que el resto de trabajadores allí asignados» <sup>(91)</sup>, no cabe sino concluir la laboralidad de la prestación <sup>(92)</sup>.

De igual modo, si los becarios desempeñan funciones sujetas al ámbito directivo y organizativo de un tercero que disciplina su actuación, la orienta y la regula en aspectos tanto materiales como formales, circunscribiéndola a un esquema horario y objetivo, predefiniéndola en pos de un resultado que le beneficia y retribuyéndola de forma efectiva, no cabe duda que se trata de una relación laboral encubierta <sup>(93)</sup>.

Cabe destacar algunos pronunciamientos que descienden a valorar la actividad desempeñada, y acaban concluyendo que «realizar visitas guiadas dirigidas a todo tipo de público, sobre todo el de edad escolar (...), talleres educativos como complemento de las visitas guiadas y, con otro compañero, igualmente becario, gestionar la agenda de peticiones para visitar el museo» <sup>(94)</sup> constituye relación laboral; o que «las tareas que realizaron eran las propias de un redactor (...). Los conocimientos y experiencia que adquirirían eran los propios del ejercicio de la profesión y los artículos en que se materializaban eran utilizados por la empresa que de ese modo percibían los frutos del trabajo que realizaban» <sup>(95)</sup>.

Desde luego, constituye también indicio claro de la naturaleza de la prestación desempeñada cuando, al finalizar la beca, se produce «una

---

<sup>(89)</sup> STS 13 abril 1989 (RJ 1989\2967); SSTSJ Cataluña 15 febrero 1994 (AS 1994\573); Madrid 8 febrero 1994 (AS 1994\834) y País Vasco 25 marzo 1997 (AS 1997\1778).

<sup>(90)</sup> J.L. GOÑI SEIN, *Las becas y el encubrimiento de contratos laborales*, op. cit., 299.

<sup>(91)</sup> SJS Huelva 14 julio 2014 (AS 2014\2725).

<sup>(92)</sup> STSJ Cantabria 29 abril 2014 (JUR 2014\126237).

<sup>(93)</sup> SSTSJ Madrid de 19 y 23 junio 2017 (AS 2017\1324 y 2017\1342).

<sup>(94)</sup> STSJ Galicia 6 marzo 2012 (AS 2012\291).

<sup>(95)</sup> STSJ Madrid 9 julio 2014 (JUR 2014\242714).

contratación laboral de una persona para desempeñar las mismas tareas que venía realizando el becario»<sup>(96)</sup>.

Aunque es cierto que la realización “ocasional” de tareas “íntimamente relacionadas” con la actividad a desempeñar por el becario no desvirtúa la razón de ser de la beca, hay que ir con cuidado a la hora de apreciar cuáles son estas tareas que realiza “ocasionalmente” el becario, pues si tienen poco que ver con los estudios que éste ha cursado, y la “ocasionalidad” se transforma paulatinamente en “habitualidad”, por aplicación de la teoría del interés predominante, la relación entre las partes no podrá sino considerarse laboral<sup>(97)</sup>.

No faltan, con todo, algunos pronunciamientos que parecen “olvidar” aplicar las características de la relación laboral, al entender que «no tiene sentido estimar que realizar las mismas actividades que el personal laboral de la empresa implique una modificación de la condición de becario, pues precisamente lo que se persigue es que el alumno adquiera la formación práctica que, normalmente, no facilitan las enseñanzas universitarias, por último, la formación práctica sólo se puede adquirir realizando las tareas propias del personal titular, de donde se desprende que el hecho de realizarlas no comporta necesariamente la pérdida de la condición de becario»<sup>(98)</sup>.

Al aplicar los anteriores indicios a numerosas relaciones calificadas como “becas”, cabe extraer como conclusión que la mayoría (o al menos una gran parte) esconde una relación laboral.

Respecto a las relativamente recientes “prácticas no laborales”, hay escasos pronunciamientos judiciales, aun cuando los existentes aplican los mismos criterios ya especificados: «aunque las prácticas no laborales en empresas no se asimilan por completo a las becas en sentido estricto, pues en aquellas está presente el propósito “de contribuir a mejorar su empleabilidad y ofrecerles un primer contacto con la realidad laboral a través del acercamiento a la misma”, el propósito formativo sigue siendo esencial y definitorio»<sup>(99)</sup> y a él

---

<sup>(96)</sup> STSJ Castilla y León/Burgos 19 febrero 2013 (AS 2013\1099).

<sup>(97)</sup> G. FABREGAT MONFORT, *op. cit.*, 859.

<sup>(98)</sup> STSJ Madrid 28 enero 2011 (AS 2011\1094). Otro ejemplo con la misma argumentación, STSJ Madrid 29 noviembre 2010 (JUR 2011\79121).

<sup>(99)</sup> STSJ Asturias 20 septiembre 2016, analizando la misma, J. MORENO GENÉ, *El recurso fraudulento a las prácticas no laborales en empresas previstas en el Real Decreto 1543/2011 y sus efectos*, *op. cit.*, 262 y ss.

atienden los Tribunales junto con la obtención del beneficio de las mismas <sup>(100)</sup>.

Frente a este *statu quo*, cabe apuntar tímidos intentos de extender mayor protección a los becarios. Así, opera en todo caso la garantía de indemnidad para los becarios fraudulentos que decidan reclamar contra su empleador <sup>(101)</sup>.

En segundo término, y con más trascendencia, una jurisprudencia bien asentada del Tribunal de Justicia reconoce que el concepto de trabajador en Derecho de la Unión comprende también a las personas que desarrollan una actividad en prácticas o períodos de aprendizaje, los cuales pueden ser considerados una preparación práctica relacionada con el propio ejercicio de la profesión de que se trate, dado que tales períodos se efectúan en las condiciones de una actividad retribuida real y efectiva, en favor de un empresario y bajo la dirección de éste. El Tribunal de Justicia ha precisado que esta conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que la productividad del interesado sea escasa, no realice una tarea completa y sólo trabaje durante un número reducido de horas por semana y consecuentemente no perciba más que una retribución limitada <sup>(102)</sup>. Dicho reconocimiento acaba por incluirles en el cómputo de trabajadores a efecto de un despido colectivo, por ejemplo <sup>(103)</sup>. Es más, el Foro Europeo de la Juventud ha elaborado un Marco Europeo de Calidad para los Periodos en Prácticas donde proponen como ideal que no tuvieran lugar prácticas fuera de la educación formal, y si las hubiera, sugieren una serie de medidas para su control.

**Vie a disposizione dei giovani per acquisire esperienza lavorativa: tra borse di studio e tirocini – Riassunto.** *Lo studio si concentra sulle due tradizionali vie esistenti nell'ordinamento giuridico spagnolo per l'acquisizione dell'esperienza pratica richiesta ai giovani per accedere ad un posto di lavoro: le borse di studio e i tirocini. Di entrambi viene, poi, analizzato in maniera esaustiva il regime giuridico rispettivamente applicabile. Da ultimo, presentando entrambe le figure confini poco nitidi*

<sup>(100)</sup> STSJ Asturias 24 julio 2015 y SJS núm. 28 Madrid 30 diciembre 2015.

<sup>(101)</sup> SSTSJ Galicia 18 noviembre 2013 (AS 2014\1886) y 30 enero 2014 (AS 2014\2264).

<sup>(102)</sup> SSTJCE C-66/85, de 6 de julio de 1986, asunto *Lawrie-Blum*; C-3/90, de 26 de febrero de 1992, asunto *Bernini*; C-188/00, de 19 de noviembre de 2002, asunto *Kurz*, y C-109/04, de 17 de marzo de 2005, asunto *Kranemann*.

<sup>(103)</sup> STJUE C-229/14, de 9 de julio de 2015, asunto *Balkaya y Abbruch*.

*con il rapporto di lavoro, tanto da essere spesso utilizzati per mascherare la reale natura del rapporto, l'articolo termina con un esame dei criteri offerti dalla giurisprudenza per tracciare i confini tra le stesse.*

**Ways for acquiring the practical experience demanded of young people to access a job: between scholarships and “non-work” practices – Summary.** *The study focuses on the two main ways in the Spanish legal system for acquiring the practical experience demanded of young people to access a job: scholarships and "non-work" practices. Next, the legal regime applicable to them is thoroughly analyzed. Finally, when both figures present unclear boundaries with the employment relationship, and sometimes serve to hide the true nature of the relationship, the article ends with the examination of the criteria given by the judges for their delimitation.*

## Recensioni

### Cosa dice il XVII Rapporto di monitoraggio Inps-Inapp sull'apprendistato in Italia

*Recensione a cura di Elena Fumagalli\**

*Sommario:* **1.** Introduzione. – **2.** L'attenzione delle imprese agli incentivi previsti in relazione al contratto di apprendistato. – **3.** La carenza della componente formativa con riguardo al contratto di apprendistato professionalizzante. – **4.** Il rapporto con i tirocini e con gli incentivi del progetto Garanzia Giovani. – **5.** I primi risultati della sperimentazione del sistema duale. – **6.** La diffusione del contratto di apprendistato nei diversi settori. – **7.** L'assunzione degli apprendisti con contratto di lavoro subordinato. – **8.** Gli esiti occupazionali di due generazioni di apprendisti. – **9.** La partecipazione delle lavoratrici ai percorsi di apprendistato. – **10.** Il ruolo delle parti sociali.

#### 1. Introduzione

La XVII edizione del Rapporto di monitoraggio sull'apprendistato, curato da Inps e Inapp, consente alcune riflessioni sui limiti e sulle criticità delle riforme degli ultimi anni in materia di transizione scuola lavoro. L'analisi del triennio 2014-2016, preso in considerazione nel Rapporto, permette, infatti, di valutare la grande distanza tra il disegno formale voluto dal legislatore, che fa dell'apprendistato un percorso per l'occupabilità e la qualità del lavoro dei giovani, e la sua attuazione pratica, che ha trasformato l'apprendistato in un più o meno efficiente contratto di inserimento a scapito della sua componente più propriamente formativa. Una conferma, in altri termini, di quanto l'Italia sia ancora lontana dalla adozione di un modello duale di formazione. La concorrenza dei tirocini e degli incentivi per l'inserimento dei giovani non contribuisce alla costruzione di percorsi duraturi e strutturati di ma-

---

\* *ADAPT Junior Fellow.*

turazione di quelle competenze che potrebbero essere altrettanto preziose per la competitività delle imprese e la produttività del lavoro.

## **2. L'attenzione delle imprese agli incentivi previsti in relazione al contratto di apprendistato**

Di particolare interesse è la parte del Rapporto che sottolinea come l'andamento dell'occupazione in apprendistato sia particolarmente sensibile alla previsione di incentivi per la stipulazione di tipologie contrattuali diverse dall'apprendistato.

Le imprese che scelgono il contratto di apprendistato fanno questa scelta valutando, in primo luogo, il risparmio conseguito rispetto alla stipulazione di contratti diversi, e soltanto in subordine l'opportunità di formare direttamente, all'interno delle imprese stesse, le figure professionali di cui hanno bisogno. Inps e Inapp osservano infatti che il numero dei lavoratori assunti in apprendistato, diminuito nel 2015 rispetto al 2014 (nel 2015 si è verificata una diminuzione del 21,7% rispetto al 2014) nel 2016 sia tornato a salire (con un aumento nel 2016 del 32% rispetto al 2015), pur nell'ambito di un generale andamento decrescente della stipulazione di contratti di apprendistato in Italia, iniziata nel 2009 ed in atto fino al 2016.

Secondo il Rapporto, tale andamento altalenante della diffusione del contratto di apprendistato è dovuto a due interventi normativi, susseguiti tra loro, che hanno riguardato la previsione di incentivi. Il primo intervento normativo, la l. n. 190 del 2014, ha previsto un esonero totale (entro il limite di 8.060 euro annui) dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro per le assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, e per le trasformazioni dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con decorrenza nel corso del 2015. Secondo il Rapporto, questa agevolazione ha portato i datori di lavoro a preferire il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato al contratto di apprendistato. Inps e Inapp osservano infatti che, nonostante la previsione di analoghe agevolazioni anche per il contratto di apprendistato, le imprese hanno dato rilevanza al fatto che tale ultimo contratto comporta un obbligo formativo per le imprese a favore del lavoratore, ed hanno visto questo obbligo come un peso, e non come un investimento. In seguito, la l. n. 208 del 2015, finalizzata anch'essa a promuo-

vere l'occupazione stabile, ha introdotto un esonero biennale dal versamento del 40% dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, in relazione alle assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, ed alle trasformazioni dei rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato in rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con decorrenza nel corso del 2016. Secondo Inps e Inapp, quest'ultima agevolazione, meno rilevante rispetto alla precedente, sia con riguardo alla durata dell'esonero (in quanto biennale e non triennale), sia con riguardo all'importo dello stesso (del 40% e non totale), ha portato le imprese a preferire nuovamente il contratto di apprendistato rispetto al contratto di lavoro a tempo indeterminato come disciplinato dal c.d. *Jobs Act*.

Dal Rapporto emerge quindi che le imprese non vedono la possibilità di formare i propri lavoratori come un'opportunità e come un investimento, ma come un peso, e non prendono in considerazione i vantaggi di lungo periodo che potrebbero derivare dall'apprendistato, ma preferiscono il risparmio sul costo e la fatica della formazione nel breve periodo. Eppure, come confermato dalla letteratura internazionale e da un recente studio della Organizzazione Internazionale del Lavoro <sup>(1)</sup>, l'apprendistato, oltre a favorire l'aumento dell'occupazione giovanile <sup>(2)</sup>, presenta anche diversi vantaggi per i datori di lavoro. In particolare, l'apprendistato permette ai datori di lavoro di estendere il processo di recruitment all'intero periodo in cui i lavoratori vengono formati: i datori di lavoro, grazie al percorso di apprendistato, non hanno soltanto il breve momento del colloquio conoscitivo per valutare se il lavoratore sia adatto alle proprie esigenze, ma hanno a disposizione un periodo molto più lungo. L'apprendistato, inoltre, permette alle imprese di avere a propria disposizione lavoratori formati specificamente per le esigenze dell'impresa stessa, in quanto formati *in loco*. Come affermato autorevolmente dallo studioso Lerman <sup>(3)</sup>, l'apprendistato consente alle

---

<sup>(1)</sup> ILO, *ILO Toolkit for Quality Apprenticeships*, Volume I: *Guide for Policy Makers*, October 2017, in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it), 16 ss., 65 ss.

<sup>(2)</sup> In questo senso si veda M. TIRABOSCHI, *Young Workers in Recessionary Times: A Caveat (to Continental Europe) to Reconstruct its Labour Law?*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, Volume 1, No. 1-2 March-June 2012, in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it), 14.

<sup>(3)</sup> R. LERMAN, *Do firms benefit from apprenticeship investments? Why spending on occupational skills can yield economic returns to employers*, in *IZA World of Labor*, 1 Maggio 2014, in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it).

imprese anche di ridurre i costi di recruitment, e di aumentare la produttività, proprio perché i lavoratori in apprendistato, grazie ad una formazione di qualità, divengono più produttivi. L'apprendistato consente inoltre ai datori di lavoro di stabilizzare la retribuzione – la quale può subire variazioni in occasione di assunzioni dall'esterno – e di evitare il continuo turnover di lavoratori. Altro vantaggio portato alle imprese dall'apprendistato è quello dell'aumento della capacità di innovazione: al riguardo, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, nell'elaborato sopra menzionato, citando lo studioso Lerman, ha messo in luce come i lavoratori che ricevono una formazione di qualità siano in grado di comprendere meglio il complessivo processo produttivo dell'impresa, e siano dunque in grado di identificare, e di mettere meglio in atto, i miglioramenti tecnologici possibili <sup>(4)</sup>. L'apprendistato inoltre, sempre secondo quanto affermato da Lerman, consente alle imprese di avere a disposizione lavoratori qualificati extra, ai quali è possibile ricorrere per fronteggiare un improvviso aumento della domanda, o una carenza improvvisa di altri lavoratori. Grazie a questi vantaggi, con il passare del tempo le imprese sono in grado di recuperare quanto investito nella formazione.

In merito all'importanza della formazione, occorre evidenziare che l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, nello studio sopra menzionato, facendo riferimento alla ricerca di Rauner et al. del 2011, ha sottolineato che i vantaggi che le imprese ottengono dall'apprendistato sono direttamente proporzionali alla qualità della formazione: migliore è la qualità della formazione, maggiori sono i vantaggi conseguiti dalle imprese <sup>(5)</sup>.

La formazione, dunque, non dovrebbe essere considerata dalle imprese come un peso, bensì come un'opportunità di investimento. È proprio la componente formativa, se presente e di qualità, a consentire alle imprese, sul lungo periodo, di ottenere in restituzione innumerevoli vantaggi. A contrario, in assenza della componente formativa, l'apprendistato si risolve nel mero utilizzo di manodopera a basso costo da parte delle imprese, e non può portare i vantaggi ai quali si è fatto riferimento <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> ILO, *op. cit.*, 18.

<sup>(5)</sup> Ivi, 66.

<sup>(6)</sup> M. TIRABOSCHI, *Young Workers in Recessionary Times: A Caveat (to Continental Europe) to Reconstruct its Labour Law?*, cit., 20.

### **3. La carenza della componente formativa con riguardo al contratto di apprendistato professionalizzante**

Nel Rapporto curato da Inps e Inapp viene tuttavia evidenziato come, proprio per la tipologia di apprendistato più diffusa, il contratto di apprendistato professionalizzante, la componente formativa esterna risulti essere quasi inesistente, e la componente formativa affidata alle imprese risulti essere priva di standard definiti. Il Rapporto di monitoraggio evidenzia infatti come – nonostante le riforme degli ultimi anni abbiano mirato a rafforzare il ruolo dell'apprendistato di primo e di terzo livello, nell'intento di avvicinare il mondo della formazione scolastica a quello del lavoro – l'apprendistato professionalizzante sia stato la tipologia più utilizzata nel triennio 2014-2016. Nell'anno 2016, in effetti, l'apprendistato professionalizzante ha avuto un peso pari a ben il 96,5% dei casi. L'apprendistato di primo livello, invece, è risultato in calo, e l'apprendistato di terzo livello, pur stabile, ha riguardato casi sporadici, concentrati nel Nord Italia. A tale considerazione, il Rapporto aggiunge quella secondo la quale la componente formativa pubblica, predisposta in relazione al contratto di apprendistato professionalizzante, ha subito un calo: nell'arco temporale tra il 2014 ed il 2015 essa è diminuita del 12%. Nel Rapporto si legge che questo risultato è dovuto alle riforme che inizialmente hanno diminuito in via progressiva la componente formativa esterna in relazione all'apprendistato professionalizzante (tralasciando tuttavia di definire gli standard per la componente formativa tecnico-professionale realizzata a cura delle imprese), e, successivamente, hanno sottratto risorse al finanziamento della formazione esterna in relazione all'apprendistato di secondo livello, per destinarle all'apprendistato di tipo scolastico. Il Rapporto aggiunge, inoltre, che il numero di ore di formazione erogate per ogni apprendista (apprendistato professionalizzante) risulta decisamente ridotto. Inps e Inapp mettono infatti in evidenza come la maggior parte dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante sia composta da giovani che hanno conseguito un diploma di scuola secondaria superiore, rispetto ai quali l'obbligo di formazione esterna, nella maggior parte delle Regioni, è ridotto a sole 40 ore. Come chiaramente evidenziato nel Rapporto, un numero così ridotto di ore di formazione esterna risulta talmente residuale da rendere irrealizzabile la finalità formativa del contratto. Il che fa sì che essa venga soddisfatta, prevalentemente, tra-

mite la formazione tecnico-professionale, a cura delle imprese. Tuttavia, nel Rapporto viene osservato come, in relazione a questa componente formativa a cura delle imprese, non sussista una disponibilità di dati, e non esistano standard di riferimento.

In conclusione, la formazione, pur essendo l'elemento caratterizzante dell'apprendistato, e l'elemento che consente alle imprese di ricevere benefici dall'utilizzo dell'apprendistato, non solo non è considerata dai datori di lavoro come un investimento, ma risulta anche poco presente sul piano pratico. In effetti, nel Rapporto viene sottolineato con chiarezza come il contratto di apprendistato professionalizzante venga utilizzato dalle imprese più che altro come un contratto di inserimento, e quindi come un sostitutivo a basso costo del contratto di lavoro subordinato, con scarsa connotazione formativa. Ad oggi, dunque, l'utilizzo pratico dell'apprendistato in Italia risulta ancora estremamente distante dal modello degli altri Paesi europei: mentre in Europa l'apprendistato è un sistema integrato tra mondo della scuola e mondo del lavoro, il cui cuore è proprio la formazione, o meglio, l'alternanza tra momenti formativi in ambienti scolastici e momenti formativi sul luogo di lavoro, in Italia, l'apprendistato viene visto come un contratto di inserimento, fortemente incentivato ma poco formativo <sup>(7)</sup>.

Partendo dai dati del Rapporto, i quali, come si è visto, mettono in luce l'attenzione delle imprese alla tipologia contrattuale meno costosa disponibile, Inps e Inapp sostengono che, al fine di promuovere l'apprendistato, occorra prevedere incentivi certi e stabili nel tempo alla stipulazione di questa tipologia contrattuale, i quali rendano meno conveniente la stipulazione di altre tipologie di contratto. Nel Rapporto viene però evidenziato come tale introduzione di incentivi debba necessariamente essere accompagnata dalla valorizzazione della componente formativa dell'apprendistato. Al riguardo Inps e Inapp sostengono che non sia un caso che l'attuale dibattito a livello europeo, relativo alla Raccomandazione su un quadro di qualità per l'apprendistato, parta dal presupposto che, al fine di ottenere un contenimento del tasso di disoccupazione giovanile, sia necessario dare rilievo proprio alla componen-

---

<sup>(7)</sup> U. BURATTI, M. TIRABOSCHI, *Apprendistato: cosa ci suggerisce l'Europa e cosa invece fa l'Italia*, in U. BURATTI, C. PIOVESAN, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, ADAPT labour studies, e-book series n. 24, ADAPT University Press, 1 maggio 2014, 3, e, nello stesso volume, U. BURATTI, C. PIOVESAN, *Sistema apprendistato: il grande assente dal dibattito italiano*, 14.

te formativa dell'apprendistato. Nell'ottica di realizzare questo intento di valorizzazione della componente formativa del contratto di apprendistato, Inps e Inapp sostengono che sia necessario assicurare una maggiore copertura dell'offerta di formazione pubblica esterna, o quantomeno una maggiore omogeneità sul territorio dell'offerta di questa tipologia di formazione, nonché provvedere al controllo della formazione tecnico-professionale erogata dalle imprese. Il controllo di questa componente formativa interna può essere realizzato tramite la valorizzazione della costruzione del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e qualifica, affidato ad un Organismo tecnico, e tramite un rafforzamento degli strumenti di monitoraggio, procedendo in collaborazione con le parti sociali.

L'importanza di previsione di standard per la componente formativa a cura delle imprese appare fondamentale: perché i percorsi di apprendistato siano di qualità, secondo lo studio dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sopra citato, è necessaria una cornice regolatoria forte e stabile, che assicuri un sistema di formazione di qualità, attraverso la previsione di standard per lo svolgimento dell'apprendistato, un sistema di valutazione e certificazione delle competenze, un sistema di monitoraggio dei percorsi di formazione, ed un sistema di valutazione di questi ultimi <sup>(8)</sup>. È necessaria inoltre, sempre secondo quanto indicato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, una chiara e precisa distribuzione delle responsabilità tra i soggetti coinvolti nel rapporto di apprendistato <sup>(9)</sup>, al momento non presente nel modello italiano, in quanto le responsabilità formative delle imprese non risultano ben definite.

#### **4. I rapporti con i tirocini e con gli incentivi del progetto Garanzia Giovani**

Tornando alla questione dell'attenzione delle imprese agli incentivi previsti con riguardo alla stipulazione di determinate tipologie contrattuali, va evidenziato che il Rapporto non ha fatto riferimento alla preferenza delle imprese per i tirocini ed alla "concorrenza" al ribasso da essi esercitata, soprattutto a seguito dei generosi incentivi economici in-

---

<sup>(8)</sup> ILO, *op. cit.*, 41 ss.

<sup>(9)</sup> ILO, *op. cit.*, 16 ss., 21, 47 ss.

trodotti con il piano europeo Garanzia Giovani. Tali incentivi, infatti, hanno trovato applicazione quasi esclusivamente in relazione ai tirocini (è questa l'anomalia italiana del programma), pur essendo previsti finanziamenti anche per le forme duali di apprendistato che, tuttavia, come vedremo, stentano a prendere piede nel nostro Paese, restando circoscritti a poche e limitate eccezioni. Il Rapporto si limita a prendere in considerazione i rapporti di "concorrenza" tra il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e il contratto di apprendistato (come si è visto, un rapporto altalenante a seconda degli incentivi previsti dalla normativa vigente), e accenna ai rapporti tra apprendistato e praticantato nelle professioni ordinistiche, indicando che in tale ambito il praticantato tradizionale continua ad essere preferito all'apprendistato.

L'argomento della "concorrenza" tra contratto di apprendistato e tirocini attivati tramite il progetto Garanzia Giovani avrebbe meritato una maggiore attenzione, visti i costi ridotti ed i forti incentivi previsti per le imprese e la innegabile ricerca da parte delle imprese della modalità di inserimento meno costosa<sup>(10)</sup>. Se l'obiettivo è quello di una «Ripresa dell'apprendistato»<sup>(11)</sup>, occorre valutare anche come risolvere questo problema di "concorrenza" con i tirocini. Ciò però non vuol dire che l'apprendistato debba diventare anch'esso un contratto a basso costo. Gli interventi che invece forse occorrerebbero maggiormente sono la sensibilizzazione delle imprese sui vantaggi dell'apprendistato, e la previsione di misure di controllo su altre modalità di inserimento non garantite e a bassissimo costo.

## 5. I primi risultati della sperimentazione del sistema duale

Inps e Inapp hanno analizzato, inoltre, i primi risultati dell'utilizzo dell'apprendistato nel progetto di sperimentazione del sistema duale nell'ambito del sistema di Istruzione e Formazione Professionale, attivato il 24 settembre 2015 a seguito di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Al riguardo, nel Rapporto viene evidenziato come occorranza ancora diversi interventi affinché la sperimentazione del sistema

---

<sup>(10)</sup> M. TIRABOSCHI, Intervista a Radio Radicale, 11 dicembre 2017; in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it).

<sup>(11)</sup> Il titolo del Rapporto di monitoraggio è «Verso una ripresa dell'apprendistato XVII Rapporto di monitoraggio».

duale dia dei frutti, ed affinché il sistema formativo italiano cominci effettivamente ad avvicinarsi al modello duale di matrice tedesca. In merito, Inps e Inapp evidenziano infatti come la percentuale di giovani in apprendistato risulti essere soltanto il 7% del totale degli iscritti ai percorsi di formazione duale. Gli stessi Enti evidenziano, inoltre, l'esistenza di un'eccessiva concentrazione territoriale: dalla lettura del Rapporto emerge, in effetti, che gli apprendisti in formazione nell'ambito della sperimentazione del sistema duale si trovano soprattutto nel Nord Italia, mentre sono assenti nelle Regioni del Sud. Sebbene questi risultati siano ancora parziali, è possibile trarne le prime considerazioni: nelle aree territoriali in cui il sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale è più strutturato – nel Nord ed in alcune realtà locali del Centro, e solo sporadicamente nel Sud – la risposta alla sperimentazione è stata pronta; invece, nelle Regioni in cui il sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale è molto debole, o addirittura non si è mai affermato, si registrano ritardi evidenti nell'attivazione dei percorsi di formazione duale. Nelle aree del Nord, in cui il sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale è strutturato (nel Rapporto viene indicato che Piemonte, Lombardia e Veneto offrono la metà dei percorsi IeFP esistenti sull'intero territorio nazionale), il sistema duale trae giovamento dai punti di forza di tale tipologia formativa (sul punto Inps e Inapp osservano che, nei territori in cui è ben strutturato, il sistema di dell'Istruzione e Formazione Professionale contribuisce al recupero della dispersione scolastica ed al successo formativo delle fasce deboli; consente ai giovani di percorrere tale strada anche per semplice scelta, e non come ripiego; e vanta una pratica consolidata di rapporti con le imprese), e contribuisce a favorirne lo sviluppo. Invece nelle altre aree, ai fini della promozione in Italia di un modello duale, sono ancora necessari degli interventi che mirino alla costruzione di un sistema di Istruzione e Formazione che garantisca standard formativi ed organizzativi omogenei sul territorio italiano, ed un'offerta formativa stabile e di qualità, pur tenendo in considerazione e valorizzando le diversità presenti sul territorio. Nel Rapporto, quindi, viene sottolineata la necessità di implementare la qualità complessiva della Istruzione e Formazione Professionale, nell'ambito dell'intera Penisola, in particolare garantendo la conformità di tutti i sistemi regionali ai livelli essenziali delle prestazioni definiti dal D.lgs. 226/2005; garantendo risorse finanziarie nazionali sufficienti a coprire la domanda di formazione; ricercando la corrispondenza tra l'offerta formativa e le competenze richie-

ste dal sistema produttivo; promuovendo l'investimento nelle risorse umane e strumentali necessarie; e garantendo un sistema unico di costi base nell'ambito dell'intero Paese.

Torna dunque ad essere sottolineata l'importanza della formazione di qualità; al riguardo vengono però in rilievo le problematiche e le difficoltà relative alle differenze tra le aree territoriali dell'Italia del Nord, del Centro e del Sud. Affinché il sistema duale abbia lo sviluppo auspicato occorrono anche azioni di informazione e sensibilizzazione delle imprese locali, e che, conseguentemente, occorre una collaborazione più ampia, che potrebbe venire da una rete di soggetti che operino in ausilio ai Centri di formazione. Anche in questo senso, dunque, occorrono ancora interventi specifici.

## **6. La diffusione del contratto di apprendistato nei diversi settori**

Con riguardo, invece, alla diffusione del contratto di apprendistato nei diversi settori, l'ambito in cui il contratto di apprendistato risulta nel complesso meno in decrescita, rispetto agli altri, (pur considerando il generale andamento decrescente della stipulazione di contratti apprendistato in Italia, iniziata nel 2009 ed in atto fino al 2016, al quale si è fatto riferimento), è quello delle aziende di tipo artigianale. Dal Rapporto, infatti, risulta che nell'ultimo triennio è aumentata la percentuale di rapporti di lavoro in apprendistato stipulati dell'impresa artigianale rispetto al totale: dal 25,5% nel 2014 al 27,1% nel 2016.

I settori in cui nel 2016 il contratto di apprendistato si è più diffuso sono quelli del Commercio, delle Attività manifatturiere e dei Servizi di alloggio e ristorazione: secondo il Rapporto di monitoraggio, in questi soli tre settori, nel 2016, si è concentrato oltre il 55% dei contratti in apprendistato.

## **7. L'assunzione degli apprendisti con contratto di lavoro subordinato**

La percentuale di apprendisti che nel 2016 sono stati assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è del 4,8%, inferiore rispetto alla percentuale del 2015, quando la percentuale degli apprendisti assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato

è stata del 22,9% maggiore rispetto all'anno precedente. Secondo il Rapporto, l'incremento delle assunzioni a tempo indeterminato degli apprendisti nel 2015 può essere in parte dovuto all'entrata in vigore del c.d. contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, introdotto dal d.lgs. n. 23/2015, ed agli incentivi previsti in relazione alla stipulazione di tale tipologia contrattuale. Viene dunque in evidenza come anche l'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato di apprendisti dipenda più dagli incentivi previsti, che da valutazioni di investimento nel lavoro di soggetti formati direttamente dall'impresa. Tale atteggiamento delle imprese merita una valutazione decisamente negativa: anche in tal caso le imprese si dimostrano miopi, incapaci di investire e di guardare in un'ottica di lungo periodo. Le imprese non comprendono infatti, che, come evidenziato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro nello studio sopra citato, in diversi casi i maggiori vantaggi per datori di lavoro derivanti dall'utilizzo dell'apprendistato si vedono successivamente al periodo di apprendistato <sup>(12)</sup>. Le imprese non comprendono inoltre che, sempre come evidenziato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro – la quale ha fatto riferimento a uno studio pubblicato da un consorzio rappresentante i datori di lavoro europei, intitolato “*The cost-effectiveness of apprenticeship schemes – Making the business case for apprenticeships*” –, se dopo l'apprendistato i lavoratori vengono assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, ai vantaggi ai quali si è fatto sopra riferimento, derivanti al datore di lavoro dal rapporto di apprendistato, se ne aggiungono altri: una maggiore produttività dopo la “promozione”, il favorire la cultura dell'impresa da parte dei dipendenti, e una più alta lealtà dei lavoratori <sup>(13)</sup>.

## 8. Gli esiti occupazionali di due generazioni di apprendisti

Inps e Inapp, inoltre, si sono occupati di monitorare gli esiti occupazionali di due coorti di apprendisti: quella del 2005, e quella del 2010, verificandone la condizione occupazionale dieci anni dopo l'inizio di un'attività in apprendistato.

Dal Rapporto risulta che, con riguardo alla coorte del 2010:

---

<sup>(12)</sup> ILO, *op. cit.*, 65

<sup>(13)</sup> ILO, *op. cit.*, 66

- il 76,6% svolge un'attività lavorativa;
- il 66% svolge un'attività di lavoro dipendente (privato o pubblico); ed il 17,9% svolge un'attività di lavoro dipendente presso la stessa azienda in cui ha svolto l'apprendistato; tale percentuale risulta essere molto più alta rispetto a quella relativa alla generazione di apprendisti assunti in apprendistato nel 2005, dell'8%;
- il 7% svolge un'attività di lavoro autonomo o parasubordinato; questa percentuale, invece, è più bassa rispetto a quella della generazione di apprendisti che hanno iniziato l'attività nel 2005, del 10,7%;
- il 3,3% è percettore di voucher, e questa percentuale risulta maggiore rispetto a quella della generazione di apprendisti che hanno iniziato l'attività nel 2005, del 2,3%;
- lo 0,3% risulta iscritto ad una cassa professionale (Cassa forense, del notariato, dei dottori commercialisti, etc);
- il 2,4% beneficia di prestazioni a sostegno del reddito;
- il 20,6% si trova in una condizione silente: si trova cioè in una condizione di non lavoro (regolare) e non è beneficiario di prestazioni.

In conclusione, rispetto alla generazione che ha iniziato un rapporto di apprendistato nel 2005, è possibile affermare, in positivo, che sia aumentata la percentuale di soggetti che dopo 10 anni svolgono un'attività lavorativa presso la stessa azienda in cui hanno iniziato in apprendistato, e che sia diminuita la percentuale di soggetti che dopo 10 anni svolgono un'attività di lavoro autonomo o parasubordinato. Va anche detto, però, che è aumentata la percentuale di percettori di voucher; inoltre, ben il 20,6% dei soggetti che hanno iniziato un rapporto di apprendistato nel 2010 dopo 10 anni risulta essere in una condizione di non lavoro (regolare) e non è beneficiario di prestazioni.

Dal Rapporto emerge inoltre come vi sia stata una significativa riduzione delle differenze di genere prima presenti. Infatti, con riguardo agli apprendisti della generazione 2010 che dopo cinque anni risultano essere ancora in attività, la percentuale di lavoratrici risulta essere del 75,1%, contro il 77,6% dei lavoratori, mentre con riguardo alla generazione 2005, la percentuale di lavoratrici si attestava al 73,2%, contro una percentuale di lavoratori del 78,7%. La situazione delle lavoratrici, dunque, resta peggiore di quella dei lavoratori, anche se si può dire che si stia andando verso un miglioramento.

## 9. La partecipazione delle lavoratrici ai percorsi di apprendistato

Con riguardo alla posizione delle lavoratrici, va aggiunto che dal Rapporto emerge come gli apprendisti assunti nel 2016 siano prevalentemente lavoratori maschi (57,2%), concentrati nel Nord Italia (56,3%; ed in particolare nel Nord Est, con una percentuale del 28,9%), e tra 18 ed i 24 anni di età. La riduzione maggiore di assunzioni a tempo indeterminato di apprendisti nel 2016 si è registrata tra le lavoratrici femmine delle classi di età più giovani (-17,5%), mentre nella classe di età più elevata, dai 30 anni in poi, si è registrata una variazione positiva (+3,7% nel complesso, +5,6% per le femmine). Riguardo a tali differenze di genere, va sottolineato che sia l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (<sup>14</sup>), sia la Commissione europea (<sup>15</sup>), hanno sostenuto che sia necessario cercare un approccio personalizzato e flessibile all'apprendistato, che consenta l'ingresso ai percorsi di apprendistato anche alle categorie di lavoratori più vulnerabili. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in particolare, ha evidenziato come le lavoratrici donne siano generalmente poco rappresentate nei programmi di apprendistato, per diverse ragioni (ruoli di genere secondo cultura e tradizione, stereotipi, autolimitazioni, responsabilità familiari, ecc.), e come dunque sia necessario mettere in atto misure che promuovano la loro partecipazione ai programmi di apprendistato. In questo senso, partendo dai dati del Rapporto di monitoraggio, si può affermare che l'Italia abbia bisogno di migliorare ancora.

## 10. Il ruolo delle parti sociali

Il Rapporto evidenzia come le parti sociali abbiano iniziato – sia pur in maniera lenta e graduale – a recepire, negli accordi e nei contratti collettivi, la disciplina prevista in relazione all'apprendistato di tipo scolastico, che in precedenza, salvo casi marginali, era stato sostanzialmente ignorato dalla contrattazione collettiva. Sul punto, la dottrina aveva

---

(<sup>14</sup>) ILO, *op. cit.*, 93 ss.

(<sup>15</sup>) U. BURATTI, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 6; EUROPEAN COMMISSION, *Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27: Key Success Factors*, in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it), 14 e 28.

evidenziato la necessità di un intervento <sup>(16)</sup>; si può affermare dunque che questo appello della dottrina abbia cominciato ad essere ascoltato. Come secondo aspetto positivo, nel Rapporto viene osservato come nella maggioranza degli accordi e dei contratti collettivi in cui è stato disciplinato l'apprendistato di tipo scolastico, sia stata confermata la percentuale di remunerazione dell'apprendista prevista dal D.lgs. n. 81/2015 per le ore di formazione a carico dell'impresa, e siano state individuate percentuali non elevate – in particolare per le prime annualità del contratto – per il calcolo della retribuzione degli apprendisti. Inps e Inapp mettono in luce come queste scelte positive della Contrattazione collettiva, in aggiunta agli altri benefici retributivi e contributivi previsti in relazione alla stipulazione di contratti di apprendistato, possano contribuire significativamente a ridurre il costo per le imprese del contratto di apprendistato scolastico, ed a garantire un maggiore scambio tra investimento in formazione dell'azienda e retribuzione dell'apprendista. La dottrina si era espressa anche con riguardo alla necessità di prevedere elementi certi in merito alla retribuzione prevista in relazione al contratto di apprendistato formativo, evidenziando la necessità di un intervento da parte della contrattazione collettiva <sup>(17)</sup>; da questo punto di vista si può ritenere, dunque, che si stia andando in una direzione di miglioramento, e che anche questo appello della dottrina stia cominciando ad essere ascoltato.

D'altra parte, nei Ccnl stipulati nel 2016 le parti sociali non hanno sempre utilizzato gli spazi loro lasciati per disciplinare alcuni aspetti del rapporto di apprendistato, quali, in via esemplificativa, l'inquadramento, la retribuzione, ed il ruolo del tutor. Nel Rapporto si legge che la lacuna di disciplina che viene a crearsi, in ragione di tale comportamento omissivo delle parti sociali, non sempre trova una compensazione negli Accordi interconfederali, i quali non disciplinano tutti i settori, non riguardano tutti i territori in cui viene stipulato il contratto di apprendistato scolastico, ed in alcuni casi regolano soltanto l'apprendistato di primo livello, e non prendono in considerazione quello di terzo livello. Inps e Inapp al riguardo osservano come, nonostante la dottrina abbia cercato diverse soluzioni al problema, le tesi dottrinali in ogni caso lascino spazio a dubbi interpretativi, i quali non favoriscono il ricorso da parte delle imprese al contratto di apprendistato di tipo

---

<sup>(16)</sup> U. BURATTI, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 3.

<sup>(17)</sup> U. BURATTI, C. PIOVESAN, *op. cit.*, 15 -16.

formativo, proprio in quanto le imprese si trovano nell'incertezza in merito alla disciplina da applicare. Alla luce di questi dati, Inps e Inapp evidenziano l'importanza del ruolo della contrattazione collettiva, la quale, disciplinando gli aspetti normativi ed economici dell'apprendistato di primo e terzo livello in modo da tenere conto delle specificità di queste tipologie contrattuali, e dunque colmando le lacune di disciplina e rendendo certe le regole applicabili, può contribuire in modo determinante alla diffusione del contratto di apprendistato. Inps e Inapp evidenziano inoltre l'importante ruolo che le parti sociali possono svolgere tramite azioni di sensibilizzazione e di supporto alle imprese, utilizzando, a tal fine, anche i Fondi paritetici interprofessionali e il sistema della bilateralità.

L'importanza del ruolo delle parti sociali nello sviluppo dei percorsi di apprendistato di qualità è stata autorevolmente sottolineata sia dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, sia dalla Commissione europea, i quali, oltre ad aver messo in luce l'importanza di un significativo dialogo tra le parti sociali <sup>(18)</sup>, hanno evidenziato come, perché un percorso di apprendistato sia effettivamente di qualità, sia necessaria una struttura regolatoria robusta e stabile <sup>(19)</sup>, che in Italia appare necessaria non solo a livello legislativo, ma anche a livello di contrattazione collettiva. Si auspica dunque che le parti sociali ascoltino l'invito contenuto nel Rapporto.

**Cosa dice il XVII Rapporto di monitoraggio Inps-Inapp sull'apprendistato in Italia – Riassunto.** *La XVII edizione del Rapporto di monitoraggio sull'apprendistato, curata da Inps e Inapp, evidenzia che il contratto di apprendistato ad oggi viene scelto dalle imprese solo se fortemente incentivato, e non sulla base di una consapevolezza dell'utilità di un investimento nella formazione del personale. Dal Rapporto emerge inoltre una perdita di rilevanza della componente formativa, con la conseguenza che il contratto di apprendistato ad oggi finisce per costituire, nella pratica, un contratto di inserimento a basso costo. Il Rapporto evidenzia che occorrono ancora diversi interventi per l'effettiva attuazione in Italia di un sistema*

---

<sup>(18)</sup> ILO, *op. cit.*, 23 ss.; U. BURATTI, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 3; EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 13 e 15; in questo senso anche M. TIRABOSCHI, *Young Workers in Recessionary Times: A Caveat (to Continental Europe) to Reconstruct its Labour Law?*, cit., 14.

<sup>(19)</sup> ILO, *op. cit.*, 22 e 31 ss.; U. BURATTI, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 6; EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 13 e 14-15.

*duale di matrice tedesca, e come la contrattazione collettiva, nel contesto descritto, abbia un importante ruolo da svolgere.*

**The results of the XVII Inps-Inapp monitoring Report related to apprenticeship contract in Italy – Summary.** *The XVII Inps – Inapp monitoring Report shows that employers tend to choose apprenticeship contract not because they understand the importance of investing in worker training, but because of incentives provided by law. Moreover, the Report shows a decreasing relevance of the training contents. As a result, nowadays apprenticeship contract is seen as a lowcost placement contract. Inps and Inapp assert that further actions still need to be taken in order to establish in Italy a “dual model” similar to the German one. Moreover, Inps and Inapp highlight the urge of performing collective bargaining.*

## **PROFESSIONALITÀ**

Bimestrale di studi e orientamenti per l'integrazione tra scuola e lavoro e per l'apprendistato formativo  
**Professionalità (versione cartacea)**

### **Direzione, Redazione e Amministrazione:**

Direttore responsabile: Giuseppe Bertagna - Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma - Fax. 06.6875456 - Tel. 06.6865846 - 06.6875456 - Sito Internet: [www.edizionistudium.it](http://www.edizionistudium.it) - POSTE ITALIANE S.P.A. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (Conv. in L. 27/02/2004 n.46) art. 1, comma 1 LOM/BS/02954 - Edizioni Studium (Roma) - Ufficio marketing: Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma - Fax. 06.6875456 - Tel. 06.6865846 - 06.6875456 - email: [professionalita@edizionistudium.it](mailto:professionalita@edizionistudium.it) - Ufficio Abbonamenti: Tel. 030.2993305 (operativo dal lunedì al venerdì negli orari 8.30-12.30 e 13.30-17.30) - Fax 030.2993317 - email: [abbonamenti@edizionistudium.it](mailto:abbonamenti@edizionistudium.it).

### **Abbonamenti:**

#### **rivista cartacea:**

annuale (6 numeri) € 50,00  
biennale (12 numeri) € 80,00

#### **rivista digitale:**

annuale (6 numeri) € 33,00  
biennale (12 numeri) € 53,00

Per info.:

Tel. 030.2993305 (operativo dal lunedì al venerdì negli orari 8.30-12.30 e 13.30-17.30) - Fax 030.2993317 - email: [abbonamenti@edizionistudium.it](mailto:abbonamenti@edizionistudium.it).

È possibile versare la quota di abbonamento sul conto corrente postale n. 834010 intestato a **Edizioni Studium Srl**, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma oppure facendo un bonifico bancario a Banco di Brescia, Fil. 6 di Roma, IBAN: IT30N0311103234000000001041 o a Banco Posta IT07P0760103200000000834010 intestati entrambi a Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma (indicare nella causale il riferimento cliente e il codice).