

# IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ  
DI SIENA  
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 7 - dicembre 2012

## I GIOVANI NEL MERCATO DEL LAVORO: ANALISI DELLE MISURE ADOTTATE PER SUPERARE LA CRISI

Enrica Carminati  
Serena Facello

## **I GIOVANI NEL MERCATO DEL LAVORO: ANALISI DELLE MISURE ADOTTATE PER SUPERARE LA CRISI**

**Enrica Carminati, Serena Facello**

*Dottorande di ricerca in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro nell'Università degli studi di Bergamo*

*L'ultimo semestre del 2011 ha consegnato al Paese due provvedimenti per la lotta alla disoccupazione e alla dispersione giovanile: il Testo Unico dell'apprendistato (d.lgs. 167/2011) e la riforma dei tirocini formativi e di inserimento (art. 11, d.l. 138/2011).*

*Benché adottati con forme e all'esito di percorsi in parte diversi, i due interventi vanno letti in parallelo, in quanto volti entrambi a favorire un ingresso qualificato dei giovani nel mercato del lavoro e a combattere l'utilizzo distorto degli strumenti di flessibilità che il nostro ordinamento ammette. Non sembra casuale, in effetti, che la riforma dei tirocini tragga origine da un documento – l'intesa siglata tra Governo, Regioni e Parti sociali il 27 ottobre 2010 – avente ad oggetto proprio il “rilancio dell'apprendistato”. Appare evidente, allora, che la promozione di quest'ultimo passi necessariamente per il ripensamento di altri strumenti, quali, tra l'altro, i tirocini; e ciò non certo al fine di demonizzarli, ma per restituirli alla loro naturale funzione di strumenti di orientamento e di primo contatto tra i giovani e il mondo del lavoro.*

*Le riforme, inoltre, vanno lette nel contesto di crisi che ha caratterizzato il Paese, che, tuttavia, ha ingigantito una disfunzione che è purtroppo tipica del nostro sistema e che ora non può più essere ignorata. Ecco allora perché proprio la crisi potrebbe rappresentare un'opportunità: obbliga, grazie anche alla cassa di risonanza dei media, innanzitutto ad ammettere che un problema esiste ed è strutturale e, di conseguenza, impone alla politica, ai tecnici e alle parti sociali di studiarne le reali cause e le possibili soluzioni.*

*The second half of 2011 provided the country with two measures to fight youth unemployment and dispersion: the Apprenticeship*

*Act (D.lgs. no. 167/2011) and the Internships' Reform (art. 11 , d.l. no. 138/2011).*

*Although approved along different lines, the two acts are analogous, since both aim to enable young people to enter the labour market and fight its distortions. That's why they both arise from the agreement signed by the Government, Regions and Social Partners (October 27, 2010) concerning the "improvement of apprenticeship". The relation between the improvement of apprenticeship and the reform of other instruments, such as internship, is clear; the goal is not to demonize it, but to recover its purpose of vocational guidance. These reforms shall be read in the context of crisis, that, however, emphasized a typical disease of our market and it cannot longer be ignored. So the crisis can be an opportunity to solve these problems.*

#### Sommario

1. Giovani nel mercato del lavoro: la crisi come opportunità?
2. Apprendistato e tirocini: la risposta italiana alla crisi
  - 2.1. Il restyling dell'apprendistato: un vecchio contratto per il nuovo mercato
  - 2.2. Tirocini: quel limite sottile tra formazione e lavoro
3. Brevi riflessioni conclusive

## 1. Giovani nel mercato del lavoro: la crisi come opportunità?

La crisi economica che ha colpito negli ultimi anni l'Italia, così come la maggior parte dei Paesi industrializzati, ha fortemente acuito un problema a dire il vero già presente, ma prima trascurato nel dibattito politico e dall'opinione pubblica: il difficile rapporto tra giovani e mercato del lavoro.

Se si osservano le statistiche diffuse dall'Istat, relative all'ultima decade, si nota infatti che se è vero che dal 2007 ad oggi il tasso di disoccupazione degli *under 25* ha subito una netta impennata, arrivando a superare la soglia record del 30%, è altrettanto vero che già prima della crisi, dunque a prescindere da essa, lo stesso indicatore registrava valori comunque tripli rispetto a quelli relativi in generale ai soggetti in età da lavoro in cerca di un'occupazione, come chiaramente si evince dalle due figure che seguono.

Fig. 1 Tasso % disoccupazione 15-24 anni (Italia, 2002-2010)

Fonte: Istat, 2012

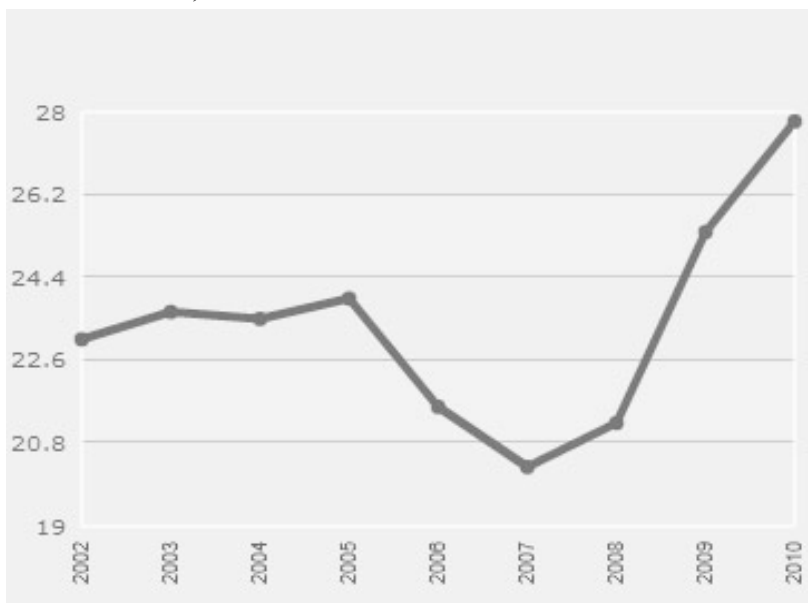
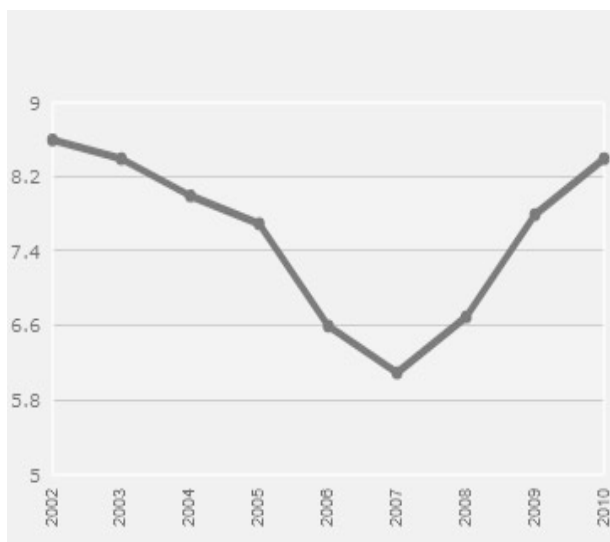


Fig. 2 Tasso % di disoccupazione 15-64 anni (Italia, 2002-2010) Fonte: Istat, 2012



Scomponendo il dato rispetto alle singole fasce di età, si ha conferma del fatto che in Italia i soggetti più penalizzati nel mercato del lavoro, oggi come ieri, sono proprio i giovani. Più in particolare, quanto più l'età è bassa, tanto più è alto il tasso percentuale di disoccupazione e la ragione non può certo essere banalmente ricondotta alla sola mancanza di esperienza. È evidente, infatti, come la difficoltà non riguardi solo i giovanissimi, presumibilmente in fase di transizione dal mondo della scuola a quello del lavoro, ma anche giovani adulti fino ai 34 anni, dunque in un momento che dovrebbe essere centrale per il percorso di crescita professionale, oltre che personale.

Fig. 3 Tasso % di disoccupazione per anni e fasce d'età (dati non destagionalizzati) Fonte: Istat, 2012

	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011
<b>15-24</b>	29,9	26,2	24	21,3	25,4	27,8	29,1
<b>25-34</b>	11,3	10,7	10,3	8,8	10,5	11,9	11,7
<b>35-44</b>	7,1	7,2	5,6	5,4	6,2	6,6	6,7
<b>45-54</b>	5,9	5,8	3,9	3,8	4,5	5	5,1
<b>55-64</b>	6,6	6,8	3,5	3,1	3,4	3,6	3,9
<b>18-29</b> (fascia età apprendistato)	//	//	17,2	14,9	17,9	19,9	20,2

Altrettanto interessante è la rilevazione relativa agli inattivi, ossia a quei soggetti in età da lavoro che, tuttavia, non svolgono alcuna attività né cercano un lavoro, per diverse ragioni quali la partecipazione a corsi o attività di formazione, motivi familiari, di salute, personali, ecc. e tra i quali si colloca anche una categoria ormai nota, perché al centro dell'attenzione mediatica, quella dei c.d. scoraggiati. In questo caso le percentuali relative alle fasce di età di giovanissimi e giovani non sono in assoluto le più alte, ma sono comunque preoccupanti e spingono a pensare che il problema non sia contingente, ma, al contrario, strutturale e culturale.

Fig. 4 Tasso % di inattività per fasce d'età

	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011
<b>15-24</b>	58,7	58,3	66,5	69,1	70,9	71,6	72,6
<b>25-34</b>	24,7	22,1	22,8	23,1	24,6	25,7	26,1
<b>35-44</b>	22,1	19,8	19,2	19,1	19,8	20	20
<b>45-54</b>	33,5	31,2	26,5	23,9	24,4	24,2	24
<b>55-64</b>	69,8	70,4	67,4	64,5	63	62	60,5
<b>18-29 (fascia età apprendistato)</b>	//	//	41,9	44	46,3	47,6	48,6

Fonte: Istat, 2012

I dati, nel complesso, dimostrano che la crisi non ha sfalsato il nostro mercato del lavoro o colpito solo o prevalentemente i giovani, ma, semmai, abbattendosi trasversalmente sulla popolazione, ha ingigantito una disfunzione che è purtroppo tipica del nostro sistema e che ora non può più essere ignorata. Ecco allora perché proprio la crisi potrebbe rappresentare un'opportunità: obbliga, grazie anche alla cassa di risonanza dei media, innanzitutto ad ammettere che un problema esiste ed è strutturale e, di conseguenza, impone alla politica, ai tecnici e alle parti sociali di studiarne le reali cause e le possibili soluzioni.

In quest'ottica sono certamente da leggere sia l'integrale riscrittura, nel settembre dello scorso anno, della disciplina del contratto di apprendistato, tipologia per sua natura finalizzata all'occupazione e alla formazione dei giovani, sia gli interventi legislativi, in parte già attuati, in parte ancora in fase di studio, volti a favorire un uso corretto dello strumento dei tirocini, sia,

infine, le misure adottate con la recentissima e incisiva riforma del mercato del lavoro “Monti-Fornero”.

Preliminarmente, al fine anche di rendere possibile una valutazione circa l’opportunità e la presumibile efficacia delle misure fino ad ora adottate, è utile tuttavia provare a individuare, almeno per sommi capi, le criticità che negli anni hanno contribuito a creare il “problema giovani”. Parte della responsabilità è da attribuire al nostro sistema di istruzione e formazione, che, pur non volendolo demonizzare in ragione dei meriti che indubbiamente ha, non è in grado di offrire ad alcuni giovanissimi, in particolare quelli che non trovano nei banchi di scuola il giusto canale per esprimere le proprie potenzialità, alcun tipo di orientamento, innanzitutto, e un’alternativa concreta poi, come invece avviene in altri Paesi. L’esempio tipico è quello della Germania, ove già dall’età di 15-16 anni si possono avviare dei percorsi di formazione professionale in alternanza scuola/lavoro, opportunità assolutamente sfruttata dai giovani tedeschi, per i quali non si tratta di un percorso di “serie b”, ma di una soluzione che conduce ad esiti formativi e occupazionali estremamente positivi. La conseguenza, in Italia, è, invece, l’alto numero di dispersi, ossia di giovanissimi che fuoriescono prematuramente, e senza averlo concluso, dal ciclo scolastico dell’obbligo e che, proprio per la mancata titolarità di un titolo, faticano poi ad inserirsi regolarmente nel mercato del lavoro e dunque rischiano l’esclusione sociale. Stando alle stime diffuse dall’Ocse, nel 2009, in Italia erano circa 2 milioni i giovani fino a 29 anni non inseriti in percorsi di studio né di lavoro, di cui 126mila nella fascia di età 14 – 17 anni.

Se, dunque, da una parte, la conformazione del sistema scolastico italiano ha un ruolo centrale, non si può non far cenno, parallelamente, alla resistenza culturale che ancora si registra nel nostro Paese, rispetto sia alla possibilità di riconoscere anche agli ambienti di lavoro, alle botteghe e alle fabbriche, capacità di formare un giovanissimo, sia all’opportunità di valorizzare maggiormente gli istituti tecnico/professionali.

Altrettanto rilevante è poi l’assenza, o l’insufficienza, di un dialogo continuo e strutturato tra mondo dell’istruzione – scuola e università – e mondo del lavoro. Le conseguenze sono principalmente due. Da un lato il disallineamento tra domanda ed offerta: il sistema produttivo cerca professionalità che non riesce a trovare nel mercato e, allo stesso tempo, i giovani si

propongono in quel mercato con profili che alle aziende non interessano perché inutili o perché sovrabbondanti; dall'altro, anche laddove vi sia una corrispondenza tra profilo cercato e profilo offerto, la difficoltà di contatto tra i due.

Il nostro ordinamento si è attrezzato per cercare di colmare tali lacune. La tipologia contrattuale che da sempre, nell'impianto complessivo del sistema lavoro, è indirizzata ai giovani in ingresso nel mercato è l'apprendistato, che abbina alla finalità puramente occupazionale, anche e principalmente quella di formazione professionale. Nei decenni, tuttavia, come meglio preciseremo in seguito, l'istituto non è mai decollato, a causa della complessità e della rigidità della relativa disciplina e degli eccessivi oneri burocratici. Ciò ha favorito l'utilizzo di altri rapporti, nati con finalità differenti e specifiche, che sono comunque divenuti i principali canali per l'ingresso dei giovani nel mercato, quali *stage*, somministrazione di lavoro, contratti a progetto, le c.d. partita iva, spesso utilizzati correttamente, ma altrettanto di frequente in modo distorto. Per rendere l'idea basti pensare che nel 2009 a fronte di 591.800 apprendisti (in calo dell'8,4% rispetto all'anno prima), 300.000 ragazzi hanno svolto uno *stage* (in aumento del 5,4% rispetto all'anno prima e di cui, poi, solo il 12% circa è stato assunto), mentre più di un milione di giovani tra i 15 e i 29 anni è risultato parte di un rapporto di lavoro c.d. flessibile o atipico (principalmente collaborazioni nella modalità a progetto, ma anche contratti a termine).

## 2. Apprendistato e tirocini: la risposta italiana alla crisi

I numeri che vedono i giovani come categoria in difficoltà, ancor di più nel periodo di crisi, sono alla base del tentativo del Legislatore di arginare gli effetti negativi. Più in particolare, l'ultimo semestre del 2011 ha consegnato al Paese due provvedimenti per la lotta alla disoccupazione e alla dispersione giovanile: il Testo Unico dell'apprendistato (d.lgs. n. 167/2011)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr., a commento di tutta la riforma, TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'art. 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 158, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Milano, 2011.



e la riforma dei tirocini formativi e di orientamento (art. 11, d.l. n. 138/2011)<sup>2</sup>, entrambi poi integrati e modificati, come meglio si dirà, dalla l. n. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro<sup>3</sup>. Benché adottati con forme e all’esito di percorsi in parte diversi, i due interventi vanno letti in parallelo, in quanto volti entrambi a favorire un ingresso qualificato dei giovani nel mercato del lavoro e a combattere l’utilizzo distorto degli strumenti di flessibilità che pure il nostro ordinamento ammette. Non sembra casuale, in effetti, che la riforma dei tirocini tragga origine da un documento – l’intesa siglata tra Governo, Regioni e Parti sociali il 27 ottobre 2010 – avente ad oggetto proprio il «rilancio dell’apprendistato». Appare evidente, allora, che la promozione di quest’ultimo passi necessariamente per il ripensamento di altri strumenti, quali, tra l’altro, i tirocini; e ciò non certo al fine di demonizzarli, ma per restituirli alla loro naturale funzione di strumenti di orientamento e di primo contatto tra i giovani e il mondo del lavoro.

### **2.1. Il restyling dell’apprendistato: un vecchio contratto per il nuovo mercato**

L’apprendistato, a differenza del tirocinio, è uno strumento che, con un po’ di approssimazione, può dirsi da sempre utilizzato nel nostro ordinamento, basti pensare che il codice civile del 1942 già ne prevede un’essenziale disciplina (art. 2130 e ss.). Una prima regolamentazione organica si rinviene nella l. n. 25/1955, normativa che, pur modificata nel corso degli anni, è rimasta sostanzialmente immutata fino al 1997. Il c.d. Pacchetto Treu (l. n. 196/1997), infatti, innestandosi sul quadro preesistente, senza, cioè, abrogare la normativa già in vigore, operava significative modifiche, estendendone l’applicazione a settori prima esclusi, modificando limiti di età, durata e, soprattutto, formalizzando, per così dire, le modalità di erogazione della formazione. Occorre tuttavia attendere il 2003, nell’ambito della

---

<sup>2</sup> Cfr., tempestivamente, all’indomani del provvedimento, PASCUCCI, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e...domani (ovvero prima e dopo l’art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, in *Diritto Relazioni Industriali*, 2011, 971.

<sup>3</sup> Cfr., a commento di tutta la riforma, MAGNANI - TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro, Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Milano, 2012.

riforma complessiva del mercato del lavoro nel settore privato, quella di cui alla Legge n. 30 (c.d. Legge Biagi), per le più importanti e profonde innovazioni, che hanno dato all'apprendistato la conformazione che ancora oggi ha. Complice le necessità di rivedere, anche a causa delle sollecitazioni europee, la disciplina del contratto di formazione e lavoro, la suddetta legge delega aveva, infatti, previsto un riordino dei contratti a contenuto formativo.

L'occasione è stata proficua per operare anche sull'apprendistato, da una parte, adattando, per renderla più efficace, la forma di apprendistato fino ad allora conosciuta, quella finalizzata a conseguire una qualifica contrattuale (tipologia professionalizzante); dall'altra, introducendo in Italia un apprendistato, per così dire, "europeo"<sup>4</sup>, che consentisse ai giovani l'apprendimento di un mestiere e il contestuale conseguimento di un titolo di studio, professionale ovvero dell'alta formazione. Molte le criticità che, sin da subito, hanno impedito al rinnovato apprendistato di spiegare le sue potenzialità e, per molto tempo, in riferimento a talune regioni e settori, anche solo di essere attuato<sup>5</sup>. Tra queste, certamente la complessità delle discipline, la sovrapposizione di più fonti regolatorie – il delicato equilibrio costituzionale dettato dall'art.117 Cost. aveva imposto un sistema di ripartizione di competenze tra Stato, Regioni e Parti sociali particolarmente complesso –, nonché, almeno in certi territori e per le tipologie meno note, scetticismo e resistenza culturale.

Tuttavia, il tentativo di aggiustare il tiro e rendere così l'apprendistato un contratto effettivamente utilizzabile è dimostrato dalla copiosa produzione normativa intervenuta negli

---

<sup>4</sup> Il riferimento è soprattutto ai paesi di lingua tedesca – Germania, Austria, Svizzera – e al loro c.d. sistema duale.

<sup>5</sup> Il decreto n. 276/2003, infatti, prevedeva una ultrattività della normativa precedente finché non fosse stata pienamente applicabile la nuova. Dai monitoraggi compiuti dall'Isfol (vedi in particolare i rapporti X-XI-XII) emerge la quota di contratti stipulati in base alla normativa del 2003 e alla precedente. Più in particolare, nel 2007, ancora il 47,5% dei contratti di apprendistato seguiva la disciplina del Pacchetto Treu (l. n. 196/1997) e solo a partire dal 2008 tale percentuale è scesa sensibilmente (nel 2008, 37,7%; nel 2009 e 2010 il 27,8%). Si segnala che la quota di assunzioni con la normativa Treu – oltre a territori e settori in cui non era stata recepita la riforma – comprende anche i minori, i quali – nella pressoché completa inoperatività della Biagi – dovevano necessariamente essere assunti applicando quella normativa.

anni successivi: il d.lgs. n. 251/2004, il d.l. n. 35/2005, il d.l. n. 112/2008, la l. n. 191/2009. Accanto a tali tentativi si leggeva, però, già la volontà di una riforma organica dell'istituto, come dimostrano le disposizioni formalizzate nel c.d. protocollo Welfare del 23 luglio 2007<sup>6</sup>, poi confluito nella l. n. 247/2007. Proprio l'art. 1, commi 30 e 33, conteneva la delega al Governo ad adottare, entro dodici mesi, un decreto legislativo di riforma dell'istituto<sup>7</sup>, imponendo altresì un preciso *iter* per l'adozione del provvedimento, che prevedesse il coinvolgimento di organizzazioni sindacali e datoriali e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. Le note vicende politiche successive hanno in concreto impedito l'avvio della riforma. Tuttavia, la persistente convergenza da parte di tutti gli attori sociali emerge da una serie di documenti, successivi al Protocollo del 2007, finalizzati al rilancio dell'apprendistato, quali le *Linee guida per la formazione nel 2010*, firmate il 17 febbraio e l'*Intesa per il rilancio dell'apprendistato*, sottoscritta il successivo 27 ottobre.

---

<sup>6</sup> L'accordo si occupava espressamente di apprendistato, definendolo come l'«unico contratto di lavoro a causa mista» del nostro ordinamento e richiedendo un «riordino d'intesa con le Regioni e le parti sociali» per superare quell'«inestricabile intreccio tra competenze dello Stato (in parte rinviate alla contrattazione collettiva) e competenze delle Regioni in materia». Il Protocollo si concentrava, poi, esclusivamente sull'apprendistato professionalizzante, auspicando un rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva, nel quadro di un perfezionamento della disciplina legale della materia; la definizione di standard nazionali dei profili professionali e dei percorsi formativi, anche al fine di agevolare la mobilità geografica degli apprendisti; la definizione, nel rispetto delle competenze regionali, di standard nazionali di qualità della formazione (soggetti e organismi accreditati/autorizzati, certificazione degli esiti formativi, riconoscimento di crediti). Le parti si impegnavano, infine, a valutare opportuni provvedimenti rivolti a contrastare l'utilizzo improprio dell'apprendistato.

<sup>7</sup> I criteri e i principi direttivi individuati recepiscono i contenuti del Protocollo: 1) il rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva; 2) l'individuazione di standard nazionali di qualità della formazione in materia di profili professionali e percorsi formativi, certificazione delle competenze, validazione dei progetti formativi individuali e riconoscimento delle capacità formative delle imprese; 3) l'adozione di misure volte ad assicurare il corretto utilizzo dei contratti di apprendistato e, con preciso riferimento alla tipologia professionalizzante, 4) l'individuazione di meccanismi in grado di garantire la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'attuazione uniforme e immediata su tutto il territorio nazionale della relativa disciplina.

Lungi dal rimanere lettera morta, comunque, i contenuti e, soprattutto, i termini della legge delega del 2007, sono stati riattivati nell'ambito del c.d. Collegato Lavoro (l. n. 183/2010). Il nuovo termine così previsto (24 mesi) è stato ampiamente sufficiente per portare a termine la riforma. Il percorso, infatti, particolarmente rapido, è ricompreso tra maggio 2011 e luglio dello stesso anno<sup>8</sup>, fino all'entrata in vigore, l'ottobre scorso, del d. lgs. n. 167/2011, denominato con enfasi Testo Unico dell'apprendistato.

Il decreto ha sostanzialmente confermato la struttura già prevista dal d.lgs. n. 276/2003, in particolare la distinzione in tre (macro)tipologie, ampliandone e meglio definendone, però, l'ambito di applicazione. Tali conferme, certo non intaccano la portata della riforma del 2011 caratterizzata da notevoli innovazioni, introdotte alla luce anche dell'esperienza accumulata in quasi dieci anni di applicazione dell'istituto. Significativa nel senso di una riforma organica dell'istituto, appare già la denominazione del provvedimento, "Testo unico"<sup>9</sup>, da cui si intuisce la volontà di consegnare al Paese una disciplina completa, tale da favorire la veloce diffusione del contratto. Già da una prima lettura del decreto, poi, si evince la scelta di una più marcata specializzazione e differenziazione del ruolo, rispettivamente, di regioni e parti sociali per superare un'articolazione territoriale e una frammentazione della disciplina che, seppur in qualche modo connaturata all'apprendistato, si era rivelata molto disincentivante per imprese ed operatori. Agli stessi fini, sembra orientata la decisione, per la prima volta<sup>10</sup>, di abrogare tutta la

---

<sup>8</sup> La proposta di decreto è stata presentata ed approvata in Consiglio dei Ministri il 5 e 19 maggio; le intese con Regioni e Parti Sociali sono, rispettivamente, del 7 e dell'11 luglio; il 27 luglio la riforma ha ricevuto il parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari; il 28 luglio, infine, è intervenuta l'approvazione definitiva in Consiglio dei Ministri.

<sup>9</sup> Le ragioni per cui non può parlarsi, tecnicamente, di "Testo unico" sono indicate nel documento elaborato dal servizio studi della Camera 331/0 del 21 luglio 2011.

<sup>10</sup> Il d.lgs. n. 276/2003, infatti, aveva previsto all'art. 47, comma 3 una ultrattività della normativa precedente, applicabile in attesa della regolamentazione ai sensi della nuova disciplina. Tuttavia, ciò ha comportato che ancora nell'ultimo monitoraggio Isfol – in riferimento al 2010 – circa il 30% degli apprendisti era assunto con la regolamentazione della L. n. 196/1997.

disciplina in materia, prevedendo un periodo transitorio estremamente limitato nel tempo, pari a soli sei mesi<sup>11</sup>.

Il “nuovo” apprendistato, definito come contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani, risponde a varie finalità, ciascuna corrispondente ad una tipologia, lasciando in ciò intravedere la volontà di offrire uno strumento per superare le varie criticità, già evidenziate, che caratterizzano il nostro mercato del lavoro giovanile. Infatti, per la fascia più giovane della popolazione, “vittima” di un sistema di istruzione e formazione standardizzato e non sempre efficace, esiste una tipologia di apprendistato in grado di coniugare l’apprendimento di un mestiere con il conseguimento di un titolo di studio della formazione professionale; a tutti i giovani, poi, anche laureati e diplomati, si offre uno strumento di ingresso formativo e stabile; infine, per potenziare il dialogo tra mondo produttivo e università e tentare di anticipare l’entrata dei giovani nel mercato del lavoro, esiste una tipologia di apprendistato capace di coniugare l’ingresso in impresa con il conseguimento dei titoli di studio più alti del nostro sistema di istruzione.

Proprio in tale ottica è stato riconfermato, e anzi ampliato, l’apprendistato detto di primo livello (o qualificante), oggi denominato apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, finalizzato al conseguimento di un titolo di studio (qualifica triennale o diploma regionale) della formazione professionale tramite un percorso innovativo che riconosce l’ambiente di lavoro come luogo formativo, idoneo a insegnare un mestiere qualificato sul piano tecnico-professionale<sup>12</sup>. Le

---

<sup>11</sup> Scaduto il 25 aprile 2012. Per una rassegna dello stato di recepimento del Testo Unico, sia a livello contrattuale, sia regionale, si rinvia a [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it).

<sup>12</sup> Stante anche la mancata attuazione dell’apprendistato di primo livello, di cui si leggerà oltre, la dottrina lavoristica si è poco interessata a questa tipologia, se non, in maniera del tutto generica, nei primi commenti seguiti all’approvazione del d.lgs. 276/2003. Tuttavia, un inquadramento dell’apprendistato di primo livello come passaggio del sistema di istruzione e formazione, è compiuto da GAROFALO, *Il ruolo dell’apprendistato nel sistema di istruzione e formazione professionale*, in REGGIANI GELMINI - TIRABOSCHI (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del Lavoro dopo la Riforma Biagi*, Milano, 2006. Nel post riforma e in ottica europea, vedi DELFINO, *Giovani e formazione nelle normative europee: l’apprendistato*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, 2012. Da altri punti di vista, nell’ambito del rapporto

novità, rispetto al modello del 2003, sono poche eppure decisive. Da una parte, si è esteso il percorso anche al diploma quadriennale regionale, oltre alla già prevista qualifica triennale professionale, ampliando l'età di ingresso a tale strumento, oggi ricompresa tra i 15 (è utile, infatti, anche per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione) e i 25 anni; dall'altra, si è cercato di superare quella rigida e complessa ripartizione di competenze che ne aveva impedito l'attuazione nel 2003<sup>13</sup>. La sua regolamentazione spetta oggi, infatti, quasi esclusivamente – fatta salva la disciplina del rapporto di lavoro, che, come in tutte le tipologie, *ex art. 2, d.lgs. n. 167/2011*, è in capo alla contrattazione collettiva – alle Regioni, le quali dovranno limitarsi a dare attuazione all'apposito accordo sottoscritto in conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome il 15 marzo 2012, nel quale è definita, ai sensi dell'art. 3, comma 2, una generale regolamentazione dei profili formativi<sup>14</sup>, che poi le singole regioni declinano nel dettaglio rispetto alle esigenze concrete del territorio e ai relativi fabbisogni occupazionali.

Nel caso dell'apprendistato professionalizzante, la tipologia più conosciuta ed utilizzata<sup>15</sup>, le novità rispondono più che altro all'esigenza di superare le criticità emerse negli anni e riconducibili, in estrema sintesi, alla complessità e alla frammentarietà

---

tra scuola e lavoro, è stato invece analizzato da BERTAGNA, *Alternanza scuola lavoro. Ipotesi, modelli, strumenti dopo la riforma Moratti*, Milano, 2003, e ID, *Lavoro e formazione dei giovani*, La Scuola, Brescia, 2011.

<sup>13</sup> L'art. 48 del d.lgs. n. 276/2003 chiedeva, infatti, per l'avvio di questa tipologia un'intesa tra Ministero del Lavoro, Ministero dell'Istruzione e singola Regione, intesa intervenuta solo in Lombardia e Veneto. Questa tipologia di apprendistato è in realtà presente anche nella provincia autonoma di Bolzano, la cui disciplina è, però, ispirata al sistema duale tedesco.

<sup>14</sup> Per un'analisi più dettagliata sui contenuti dell'accordo ci sia consentito rinviare a CARMINATI - FACELLO, *Ai blocchi di partenza l'apprendistato di primo livello*, in *Guida lav.*, 2012, 11, 16.

<sup>15</sup> Circa il 70% dei contratti di apprendistato si riferisce al professionalizzante; nella restante quota sono compresi i (pochissimi, nell'ordine delle centinaia) contratti in alto apprendistato e l'apprendistato secondo la normativa del Pacchetto Treu, applicabile ai minori ovvero ai settori in cui non sia mai stata recepita la normativa Biagi (ai pensi, ad esempio, ai Metalmeccanici dell'artigianato, che solo a luglio del 2011 hanno disciplinato l'apprendistato professionalizzante).

della disciplina<sup>16</sup>. La riforma ha dunque puntato, da un lato, a semplificarla e sciogliere il precedente inestricabile intreccio di competenze; dall'altro, a valorizzare e restituire centralità alla componente formativa del contratto. Rimangono invece immutate sia la finalità (acquisire una qualifica professionale a fini contrattuali), sia le caratteristiche soggettive degli apprendisti, che devono avere un'età compresa tra i 18 anni (17 se in possesso di una qualifica professionale) e i 29, da intendersi come 30 anni non compiuti<sup>17</sup>. Se nel primo livello la scelta è stata di lasciare la disciplina nella disponibilità delle regioni, al contrario, per questa tipologia, è stato valorizzato il ruolo delle parti sociali, partendo dal presupposto che il contratto non è finalizzato all'acquisizione di un titolo di studio "pubblico", quanto piuttosto all'apprendimento di un mestiere. Accordi interconfederali e contratti collettivi devono quindi stabilire, non solo la durata del contratto per la sua componente formativa, come in vigore del decreto Biagi, ma anche la durata e le modalità di erogazione della formazione professionalizzante e di mestiere, in ragione dell'età dell'apprendista e della qualificazione contrattuale da conseguire. Benché residui in capo alle Regioni l'organizzazione della formazione di base e trasversale, anche in caso di loro inerzia, dunque in assenza dell'offerta

---

<sup>16</sup> Tra le criticità più di frequente segnalate tra studiosi e operatori compaiono la stratificazione normativa a livello nazionale, i ripetuti interventi della Consulta, la sovrapposizione e l'intreccio tra fonte statale e regionali, l'inerzia di alcune regioni e l'eccesso di regolamentazione di altre. Del resto, a livello nazionale si contano almeno 14 provvedimenti legislativi; 37 sono stati gli interpellati formulati in materia e almeno 15 le circolari ministeriali. A ciò si aggiungono le 17 pronunce della Corte Costituzionale, di cui molte riferite a normative regionali. Quanto alle fonti regionali, si tratta di innumerevoli i provvedimenti tra leggi, delibere e protocolli, senza considerare le discipline contrattuali dei quasi 500 Ccnl che il Cnel registra. Per una esatta ricostruzione si rinvia alla documentazione raccolta in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it). Sterminata è la letteratura sull'apprendistato; senza qui richiamare tutti gli autorevoli contributi, si rinvia ad una delle più recenti ricostruzioni, precedenti alla riforma, di PAPA, *Il contratto di apprendistato*, Milano, 2010 e alla bibliografia ivi contenuta.

<sup>17</sup> Un'altra novità consiste nella possibile applicazione dell'apprendistato professionalizzante al settore pubblico, previa approvazione di un decreto del presidente del Consiglio dei Ministri che recepisca la riforma e la renda compatibile con la disciplina del reclutamento e dell'accesso al pubblico impiego. Si veda, sul punto, GALBIATI, *L'apprendistato nella pubblica amministrazione*, in TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., 504.

formativa pubblica, è possibile comunque stipulare contratti, così evitando la paralisi dell'istituto.

La terza (marco)tipologia di apprendistato – denominata di alta formazione e di ricerca – è stata oggetto di interventi volti unicamente ad estenderne l'ambito di applicazione, senza invece intaccarne la struttura regolatoria, invero già particolarmente leggera. Questa fattispecie, infatti, finalizzata all'acquisizione di un titolo di studio dell'alta formazione (di livello secondario superiore, universitario e dell'alta formazione, compresi i dottorati di ricerca, per la specializzazione tecnica superiore di cui all'art. 69 della l. 17 maggio 1999, n. 144, con particolare riferimento ai diplomi relativi ai percorsi di specializzazione tecnologica degli istituti tecnici superiori di cui all'art. 7 del d.P.C.M. 25 gennaio 2008) tramite l'alternanza tra formazione e lavoro, persegue il preciso obiettivo di mettere in dialogo mondo produttivo e mondo dell'istruzione, agevolando una tempestiva ed efficace transizione dei giovani dall'uno all'altro<sup>18</sup>. Le uniche novità riguardano una significativa estensione dell'ambito di applicazione<sup>19</sup>, consentendo l'utilizzo di questo contratto per svolgere il praticantato per l'accesso alle professioni ordinarie o per esperienze professionali e per l'attività ricerca. Tale ultima nuova ipotesi, più nel dettaglio, ha quale scopo non il conseguimento di un titolo, ma l'inserimento di giovani ricercatori in aziende pubbliche e private; essa, dunque, può più correttamente essere avvicinata ad un "professionalizzante", con cui condivide lo scopo di far acquisire al giovane una qualifica professionale a fini contrattuali – "ricercatore", già presente in alcuni Ccnl –, ma "alto" per l'elevato grado di specializzazione e

---

<sup>18</sup> Sul raccordo tra il sistema della istruzione e della formazione professionale e il mercato del lavoro, si vedano, in particolare, i contributi di GAROFALO, *Il ruolo dell'apprendistato nel sistema di istruzione e formazione professionale*, e VARESI, *Il ruolo delle Università nella promozione dei tirocini formativi e di orientamento e dell'apprendistato alto*, entrambi in *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, in REGGIANI GELMINI – TIRABOSCHI (a cura di), cit.. Cfr. altresì ZOPPOLI, *Università e riforma del mercato del lavoro*, in *Diritto Relazioni Industriali*, 2004, 98 e LOY, *Un apprendistato in cerca d'autore*, in MAGNANI - PANDOLFO - VARESI, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, Torino 2008, 275 ss.

<sup>19</sup> Anche l'apprendistato di alta formazione e di ricerca, così come l'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, può essere ora utilizzato per assumere giovani in tutti i settori produttivi, pubblici o privati.



preparazione, grazie al raccordo tra l'azienda e l'ente di formazione o ricerca prescelto.

Non può, infine, non essere sottolineato come, tra i principi guida che la recentissima riforma del mercato del lavoro (l. 28 giugno 2012, n. 92) esplicita, sia espressamente contemplato quello di valorizzare proprio il contratto di apprendistato quale «modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro», in linea dunque con il preciso indirizzo che parti sociali, Governo e regioni hanno trasversalmente condiviso, in materia di rilancio dell'occupazione giovanile, nelle intese sottoscritte nel biennio 2010-2011 e che è stato già fatto proprio dal decreto legislativo n. 167 del 2011. Obiettivo che la riforma «Monti-Fornero» persegue non solo e non tanto direttamente – con interventi volti ad estendere gli ambiti di utilizzo dell'apprendistato e a risolvere i dubbi interpretativi sorti in fase di prima applicazione del d.lgs. n. 167/2011 –, ma principalmente indirettamente, là dove, da un lato, opera una netta riduzione e limitazione dell'ambito e dei casi di utilizzo delle altre tipologie di primo accesso al lavoro o che frequentemente vedono coinvolti under 30 – a partire dal contratto di inserimento, ora soppresso, passando per il lavoro a progetto, i tirocini formativi, ma anche con riguardo alle c.d. partite iva –, dall'altro, rende più costoso il ricorso agli strumenti di flessibilità che il nostro mercato ammette, con particolare riferimento alle forme di lavoro temporaneo.

## **2.2. Tirocini: quel limite sottile tra formazione e lavoro**

Un percorso per certi versi diverso, come si accennava, è quello dei tirocini formativi e di orientamento, oggetto negli ultimi due anni di due interventi di grane rilievo. Dapprima, nell'ambito della c.d. Manovra estiva bis (d.l. n. 138/2011), è stata infatti approvata una norma che ha notevolmente compresso l'utilizzo di questo strumento, di cui si dirà diffusamente, poi, con l'ultima ed organica riforma del mercato del lavoro, si è previsto l'intervento di un accordo in Conferenza Stato-Regioni volto a ridefinirne compiutamente disciplina e magrini di utilizzo.

Del resto, come già accennato nel §1, i dati sugli *stage*, specie se confrontati con quelli dell'apprendistato, ne lasciano

ipotizzare un utilizzo, per così dire, disinvolto. Nasce da questa considerazione, condivisa tra i firmatari dell'accordo del 27 ottobre 2010 (Intesa per il rilancio dell'apprendistato), la volontà di mettere mano alla disciplina, con l'intento di combatterne l'abuso. Il progetto formalizzato nell'intesa era, in realtà, quello dell'avvio di un tavolo tra tutti gli attori che portasse all'adozione di linee guida; in maniera abbastanza sorprendente dunque, e assai criticata dalle regioni, la "prima" riforma dell'istituto, i cui obiettivi erano comunque condivisi, è avvenuta con un provvedimento di legge.

La diffusione dei tirocini è, in effetti, un fenomeno relativamente recente che non trova più nella l. n. 196/1997 e nel suo decreto attuativo (n. 142/1998), che pure hanno il merito di aver regolamentato per la prima volta in maniera organica l'istituto<sup>20</sup>, una disciplina sufficiente per l'attuale struttura e le attuali dinamiche del mercato del lavoro, quali sono emerse anche dai dati già analizzati. Non a caso il legislatore, con il primo intervento del 2011, si è preoccupato di limitare l'utilizzo non dei tirocini *tout court*, ma solo di quelli "formativi e di orientamento" – pensati per la transizione dei neo laureati e neo diplomati dalla scuola al lavoro – perché più esposti al rischio di utilizzo fraudolento.

La categoria dei tirocini, infatti, è estremamente eterogenea essendo tale strumento, che, ricordiamo, non costituisce rapporto di lavoro, un'esperienza formativa con varie finalità. Più in particolare, esistono i c.d. tirocini curriculari, destinati agli studenti per affinare il processo di apprendimento e di formazione con modalità di alternanza; i tirocini di inserimento/reinserimento e i tirocini per particolari categorie di soggetti, che sono finalizzati all'inserimento nel mercato di disoccupati, inoccupati o persone "svantaggiate"<sup>21</sup>. La riforma del 2011 ha lasciato assolutamente immutata la disciplina, invero frammentaria, di tutte queste tipologie di tirocinio ma, ha agito, come detto, solo sui tirocini formativi e di orientamento finalizzati, secondo la definizione della legge n. 196/1997, ad

---

<sup>20</sup> Per la ricostruzione storica e normativa si veda PASCUCCI, *Stage e lavoro*, Torino, 2008.

<sup>21</sup> La circolare interpretativa n. 24/2011, intervenuta poco dopo il provvedimento della manovra estiva, elenca tutti questi tipi di tirocinio, mettendone in evidenza caratteristiche e disciplina di riferimento.

agevolare le scelte professionali e la occupabilità dei giovani nella fase di transizione dalla scuola al lavoro mediante una formazione in ambiente produttivo e una conoscenza diretta del mondo del lavoro.

Per comprendere i contenuti della disposizione, e, in parte, le polemiche che ne sono seguite, occorre tener presente che la disciplina dei tirocini ha risentito di una nota sentenza della Corte Costituzionale – la n. 50/2005 – nella quale la Consulta, passando al vaglio l'intera riforma Biagi, ha dichiarato incostituzionale l'art. 60 del d.lgs. n. 276/2003, sui tirocini estivi, poiché «la disciplina, dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene alla formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni». Tale interpretazione è stata nei fatti estesa all'intera materia e, dunque, le regioni hanno, più o meno prontamente e in maniera più o meno autonoma rispetto al quadro normativo fino ad allora esistente, disciplinato la materia dei tirocini<sup>22</sup>. Tale premessa serve a comprendere, da una parte, il perché della rubrica dell'art. 11, d.l. n. 138 - “livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini” – e, dall'altra, la ferma opposizione all'intervento statale da parte delle regioni. In realtà, il legislatore si è mostrato ben consapevole di muoversi in settore di competenza regionale, come proprio il riferimento ai “livelli essenziali”, costituzionalmente di competenza statale, dimostra. A scanso di equivoci, in ogni caso, non solo è stata ribadita in apertura, al comma 1, tale competenza («I tirocini formativi e di orientamento possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali») ma, il comma 2, qualifica la normativa statale di cui al Pacchetto Treu e al suo decreto ministeriale di attuazione (d.m. n. 142 del 1998), come cedevole rispetto alla normativa regionale («*In assenza di specifiche regolamentazioni regionali trovano applicazione, per quanto compatibili con le disposizioni di cui al comma che precede, l'articolo 18 della legge 24 giugno 1997 n. 196 e il relativo regolamento di attuazione*»). I livelli di tutela essenziali emanati riguardano, invece, la durata del tirocinio, non superiore a sei mesi, proroghe comprese, e le caratteristiche soggettive dei

---

<sup>22</sup> Una mappatura, aggiornata a settembre 2011, è contenuta in FACELLO - FAZIO, *Nuove regole per i tirocini*, in *Boll. Adapt*, 2011, 51.

tirocinanti, unicamente neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio.

Analizzando il contenuto della disposizione, appare chiaro, al di là di considerazioni sulla costituzionalità dell'intervento e sull'opportunità dell'utilizzo di un decreto legge, che lo scopo del legislatore fosse certamente porre un freno ad un tipo di *stage* fraudolento, quello cioè che rischia di trasformarsi in un surrogato del lavoro subordinato, senza alcuna garanzia e tutela<sup>25</sup>. Da una parte, infatti, gli introdotti limiti soggettivi tendono ad impedire l'utilizzo di questo strumento in favore di soggetti, di età più avanzata, con già altre esperienze e che, dunque, non sono certamente alla ricerca di orientamento, ed esprimono, al contrario, la evidente distorsione dell'incontro fra domanda, a basso costo, ed offerta di lavoro; il limite di durata, invece, risponde all'esigenza di porre fine a quegli *stage* interminabili e ripetuti, che rischiano di trasformarsi in esperienze di scarsa qualità.

Emerge, tuttavia, in maniera chiara anche la volontà di non rinunciare ad uno strumento utile, come quello del tirocinio, per non privare i giovani della possibilità di un primo contatto con il mondo produttivo. L'intento, semmai, è evitare che questa esperienza si trasformi in sfruttamento, in una modalità cioè di reperimento di manodopera, in continuo turn over, senza il rispetto della normativa in materia di lavoro.

La persistente incertezza del quadro regolatorio e la tensione verso una maggiore valorizzazione dell'apprendistato hanno tuttavia suggerito un ulteriore intervento, che si è concretizzato ad opera della l. n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro. Se gli obiettivi perseguiti dal Legislatore restano gli stessi – scongiurare gli abusi e garantire ai giovani uno strumento di orientamento e prima formazione – diversa è questa volta la tecnica. Superato un primo momento in cui il Ministro del lavoro si era espresso nella direzione di circoscrivere l'utilizzo dei tirocini formativi e di orientamento unicamente nell'ambito di percorsi scolastici e universitari, come metodologia formativa e

---

<sup>25</sup> Del resto la tendenza ad un utilizzo distorto del tirocinio, è dimostrata dalle legislazioni di talune regioni – Calabria e Basilicata – note per la vicenda mediaticamente conosciuta come “super stage”, in cui si offriva a “giovani”, invero di età anche abbastanza avanzata, uno *stage* presso enti pubblici regionali remunerati con somme assolutamente importanti, che poco sembravano avere a che fare con la formazione.

di alternanza, escludendone la valenza di inserimento occupazionale, la legge 92, così come definitivamente approvata, prevede che, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, sia raggiunto un accordo in Conferenza Stato-Regioni per la definizione di linee guida condivise, di indirizzo per il successivo intervento delle singole regioni. Se la scelta pare apprezzabile là dove mira a garantire una certa uniformità a livello nazionale, nel rispetto tuttavia dell'autonomia delle regioni, non lo è, invero, nella parte in cui puntualizza espressamente una serie di rigidi e stringenti criteri cui la Conferenza Stato-Regioni si dovrà attenere. Criteri che fissano la revisione della disciplina, la previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività, gli aspetti sanzionatori e la previsione di un'indennità obbligatoria.

Soffermando per un attimo l'attenzione proprio su tale ultimo aspetto, non si può non osservare come l'introduzione dell'obbligo (almeno così si ritiene, essendo sanzionato) di corresponsione di una "indennità" sia del tutto estraneo non solo alla nostra esperienza, come dimostra il fatto che solo due regioni, nell'esercizio della propria autonomia, hanno previsto qualcosa di simile, ma prima ancora alla finalità dell'istituto. Il rischio, infatti, è quello di far passare l'idea di uno scambio prestazione/retribuzione, tipico del lavoro e che, proprio in quanto tale, è quanto di più lontano ci sia dalla nozione di tirocinio. Ancor più grave appare la scelta di fondo di contenere la tutela del tirocinante entro la previsione di un corrispettivo, come se la questione fosse quella di garantire una remunerazione allo stagista e non invece un tirocinio genuino.

Non resta ora che attendere l'intervento della Conferenza Stato-Regioni, così da poter anche valutare le modalità concrete di attuazione di detti principi.

### **3. Brevi riflessioni conclusive**

Al di là delle soluzioni tecniche adottate e di quanto in merito già osservato nei paragrafi che precedono, non è facile valutare nel complesso gli interventi posti in essere dal Legislatore italiano, negli ultimi anni, per fronteggiare le criticità che

soffocano l'occupazione giovanile e dunque rispondere all'iniziale domanda circa la possibilità di leggere questa crisi come un'opportunità per affrontare e superare problemi strutturali del nostro mercato del lavoro. Se da un lato, infatti, non si possono che condividere i principi ispiratori, ossia la valorizzazione di quegli strumenti che dovrebbero poter garantire un'occupazione di qualità agli *under 30* e la lotta a tutte le forme di abuso e sfruttamento della forza lavoro giovanile, dall'altro, altrettanto necessariamente, ci si scontra con una realtà immobile, che pare non aver (ancora) colto tali stimoli e possibilità.

Rispetto all'apprendistato, ad esempio, nonostante l'impegno assunto da tutti gli attori sociali in fase di concertazione delle regole, poi trasfuso nel d.lgs. n. 167/2011, fino ad ora non si è assistito alla nascita, nei diversi settori produttivi e negli ambiti regionali di riferimento, di un vero e proprio sistema dell'apprendistato nelle sue molteplici articolazioni tipologiche. Sembra che né le regioni né le parti sociali abbiano voluto o siano state in grado di cogliere la vera sfida dell'apprendistato, ossia quella di strutturare dei percorsi di qualità per l'accesso dei giovani nel mercato, progettati non sulla base di vecchi e standardizzati modelli, ma dei fabbisogni professionali e delle reali caratteristiche di settori e territori. L'attuazione del "nuovo" apprendistato a livello regionale, oggi come in passato, sta avvenendo lentamente e spesso trascurando indispensabili passaggi pratico/operativi senza i quali lo strumento è destinato a restare sulla carta. Anche la contrattazione collettiva ha sin qui osato poco, limitandosi, tramite rinnovi o accordi interconfederali, ad adattare al nuovo quadro regolatorio le vecchie previsioni contrattuali, oltre che a concentrare interesse e attenzione sul solo tipo professionalizzante.

Gli interventi in materia di tirocini formativi e di orientamento, invece, hanno determinato sì una forte compressione del ricorso a questo strumento, dovuta tuttavia non tanto alla emersione di forme di abuso, quanto all'incertezza degli operatori circa le effettive condizioni di utilizzo.

Ciò che ancora manca, allora, è un reale piano strategico per il rilancio dell'occupazione giovanile nel nostro Paese, che non punti solo sulle regole, che sempre sono perfettibili e che comunque sono destinate ad essere superate e modificate, ma anche e soprattutto sulla cultura del lavoro e sulla centralità della

fase di accesso e transizione, perché i giovani che oggi sono dispersi, scoraggiati o inseriti in percorsi dequalificanti e privi di prospettive saranno comunque parte dell'Italia di domani.