



Consiglio Nazionale  
dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili



**Fondazione  
Nazionale dei  
Commercialisti**

## SENATO DELLA REPUBBLICA

IX Commissione

Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale

### **INDAGINE CONOSCITIVA SUI CANALI DI INGRESSO NEL MONDO DEL LAVORO E SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI GIOVANI: STAGE, TIROCINIO E APPRENDISTATO**

Audizione della FNC – Fondazione nazionale di ricerca dei commercialisti

---

Dott. Roberto Cunsolo  
Dott. Alessandro Ventura  
Dott.ssa Cinzia Brunazzo



ROMA, 15 MARZO 2022

Onorevole Presidente Susy Matrisciano, Onorevoli Senatori,

a nome del Consiglio Nazionale Commercialisti e della Fondazione nazionale di ricerca dei commercialisti, esprimo un sentito ringraziamento per l'invito rivoltoci a prendere parte all'Indagine conoscitiva sui canali di ingresso nel mondo del lavoro e sulla formazione professionale dei giovani: stage, tirocinio e apprendistato.

La disoccupazione giovanile in Italia ha raggiunto livelli allarmanti. I dati rilevabili dalle statistiche Eurostat evidenziano che i cosiddetti "NEET", ovvero i giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non lavorano e non sono impegnati in percorsi di formazione, sono peggiorati passando dal 22,1% del 2019 al 23,3% nel 2020.

Una compiuta analisi di tale fenomeno e dei possibili strumenti per contrastarlo richiederebbe una riflessione ad ampio raggio tangente al sistema di politiche del lavoro nella sua interezza.

Pur in questa consapevolezza, formuliamo alcune considerazioni sugli specifici istituti qui oggetto di indagine che, quanto al diritto costituito, rappresentano per i giovani il principale canale giuridico di ingresso nel mercato del lavoro. Così, almeno, dovrebbe essere stando alle finalità dichiarate dalle norme di legge.

Difatti, dalla definizione dell'art. 41 del decreto legislativo n. 81/2015, si ricava che l'apprendistato è un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani.

Per quanto concerne il tirocinio, invece, la sua qualificazione come strumento fondamentale di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro si rintraccia nella Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 10 marzo 2014, richiamata nell'Accordo Stato Regioni del 25 maggio 2017 (Linee guida in materia di tirocini).

D'altronde, il contratto di apprendistato è, attualmente, l'unico contratto di lavoro subordinato a contenuto formativo utilizzabile nel settore privato, così come il rapporto di tirocinio si configura come l'unico rapporto a carattere esclusivamente formativo e di addestramento attivabile in ambito aziendale.

Si comprende, dunque, l'intento del legislatore di utilizzare tali istituti per il perseguimento di obiettivi di transizione scuola-lavoro, anche se, a distanza di tempo dalla loro introduzione e dai successivi ripetuti interventi di "manutenzione" legislativa, occorre prendere atto delle molte disfunzioni e inefficienze del modello proposto.

## IL RAPPORTO DI TIROCINIO

Sin dalla sua prima regolamentazione, la collocazione dei tirocini formativi e di orientamento è sempre stata a cavallo tra l'intervento formativo e quello di politica attiva del lavoro.

Contrariamente alla sua originaria vocazione, le esperienze recenti, testimoniano un frequente ricorso al rapporto di tirocinio come surrogato di un contratto di inserimento al lavoro giovanile, così mortificandone l'originaria vocazione formativa. In buona sostanza, il tirocinio risulta in molti casi un espediente nominalistico utile a mascherare rapporti di lavoro subordinato.

Di questo, nel recente passato, il Governo sembra già averne preso atto avviando un processo di rivisitazione della disciplina dei tirocini in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome attraverso la definizione di precise linee guida. Le regioni si sono impegnate a recepire nell'esercizio delle proprie competenze legislative le misure di contrasto all'utilizzo distorto del tirocinio introducendo nelle normative limiti numerici di contingentamento, limiti di durata, condizioni e divieti di attivazione, minimi di attribuzione dell'indennità di partecipazione.

Il carattere limitativo e condizionale delle nuove discipline regionali, però, ha contribuito a contrastare l'utilizzo patologico del tirocinio più sul piano quantitativo che qualitativo. L'impianto normativo non si è mostrato del tutto efficace nel garantire la rispondenza concreta tra progetto formativo e di orientamento dedotto in convenzione e attività effettivamente espletata dal tirocinante in corso di rapporto, con evidenti problemi di qualificazione.

Il tirocinio, infatti, si realizza sulla base di un progetto formativo individuale concordato fra soggetto promotore, soggetto ospitante e tirocinante che definisce gli obiettivi formativi da conseguire nonché le modalità di attuazione.

Sul piano esclusivo della regolazione, i menzionati problemi di qualificazione del rapporto potrebbero ravvisarsi già in relazione al quadro definitorio. L'Accordo Stato – Regioni del 2017, menziona tre tipologie di tirocinio extra-curricolare (formativi, di orientamento, di inserimento/reinserimento lavorativo) ma da questo non ne fa discendere una tripartizione delle tipologie di tirocinio. Il superamento della differenziazione tipologica ha comportato l'assenza di diversificazione della disciplina del rapporto di tirocinio rispetto alla tipologia di soggetti destinatari, con uno sbilanciamento delle attivazioni in favore della categoria disoccupati/inoccupati. Stando all'ultimo rapporto ANPAL/INAPP, pubblicato nel mese di

maggio 2021, infatti, questa categoria di tirocinanti ha superato oltre 1.360.000 nel 2014-2019 su un totale di 1.968.828 tirocini attivati.

Questo potrebbe contribuire a spiegare la torsione funzionale impressa nella pratica all'istituto, utilizzato di frequente più per valutare le qualità personali e le competenze tecnico-professionali del tirocinante che per la sua effettiva formazione. Per certo, il rapporto di tirocinio può rappresentare un ottimo momento di conoscenza personale, ma a condizione che il nucleo essenziale dell'istituto, ovvero la sua vocazione formativa, non venga tradito.

È necessario, dunque, implementare meccanismi idonei a verificare che i processi formativi e di orientamento siano strumentali all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

Principalmente, misure efficaci potrebbero essere adottate attraverso la responsabilizzazione degli enti autorizzati alla promozione dei tirocini extra-curricolari nonché alle modalità di certificazione delle competenze trasmesse.

In proposito, segnaliamo l'opportunità di una revisione dei regimi particolari di autorizzazione per lo svolgimento a livello nazionale dell'attività di intermediazione e politiche attive che superi le incongruenze rinvenibili nella disciplina di cui all'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 276/2003. Questo favorirebbe l'azione delle fondazioni costituite nell'ambito dei consigli nazionali di tutte le categorie che esercitano la professione nella materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, con una chiara implementazione dei servizi per il lavoro anche in ordine al monitoraggio e all'attivazione dei rapporti di tirocinio.

Per altro verso, destano non poche perplessità le proposte di modifica alle normative regionali sui rapporti di tirocinio enunciate nella legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2022 (legge n. 234/2021). Il riferimento, in particolare, è al contenuto del comma 721, il quale prevede che la Conferenza Stato Regioni emani entro sei mesi una riforma organica della disciplina del tirocinio extracurricolare. Le nuove linee guida auspicate dovrebbero basarsi, tra gli altri, su un criterio soggettivo che, se impropriamente interpretato, potrebbe minare l'operatività dell'intero istituto, così vanificando anni di sforzi politici e amministrativi per il suo migliore utilizzo.

Secondo la legge di bilancio, i rapporti di tirocinio dovrebbero essere limitati ai soggetti con difficoltà di inclusione sociale. In modo condivisibile, i primi e più attenti commentatori hanno evidenziato come la legge di bilancio sia intervenuta in una materia che non è di competenza del legislatore nazionale usando, peraltro, un linguaggio atecnico che fa genericamente riferimento a soggetti con difficoltà di inclusione sociale.

Qualora, però, in sede di conferenza permanente Stato – Regioni, dovesse trovare accoglimento una simile impostazione restrittiva, l'istituto del tirocinio ne finirebbe enormemente depotenziato, limitato ai soggetti tossicodipendenti ed ex tossicodipendenti; alcolisti ed ex alcolisti; condannati ammessi a misure alternative; ex detenuti; rifugiati.

Così, paradossalmente, proprio i neo diplomati ed i neo laureati resterebbero esclusi dalla platea dei soggetti destinatari. Insomma, si decreterebbe definitivamente il fallimento del tirocinio quale strumento di transizione scuola lavoro, epilogo che riteniamo fermamente sia da scongiurare.

## **IL RAPPORTO DI APPRENDISTATO**

Per il raggiungimento delle finalità di ingresso nel mercato del lavoro, sosteniamo sia determinante procedere anche alla valorizzazione delle tre tipologie di apprendistato, disciplinate dagli artt. 41 ss. del d.lgs. n. 81/2015.

L'apprendistato di primo tipo e quello di terzo tipo (denominato di “alta formazione e ricerca”) sono finalizzati all'acquisizione di titoli di studio e rappresentano un doppio canale per l'acquisizione di un bagaglio professionale, in costanza di rapporto di lavoro subordinato, organicamente collegato con il sistema di formazione e istruzione scolastica e universitaria, funzionalizzato al conseguimento di titoli di istruzione e formazione.

Diversamente, l'apprendistato di secondo tipo “professionalizzante” è volto all'acquisizione di una qualificazione professionale e la regolazione della durata e della modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico- professionali e specialistiche è rimessa agli accordi interconfederali e i contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Negli ultimi anni la disciplina dell'apprendistato è stata oggetto di ripetuti interventi di modifica e di integrale riscrittura, culminati nella emanazione dell'attuale disciplina contenuta nel d.lgs. n. 81/2015.

Nuovi interventi di modifica sostanziale della disciplina si ritiene siano da scongiurare, reputando invece opportuno l'introduzione di misure di attuazione e semplificazione.

In tale prospettiva, occorre implementare l'offerta formativa pubblica e armonizzare le diverse qualifiche e qualificazioni professionali idonee a consentire una correlazione tra standard formativi e standard professionali. Inoltre, sul piano dell'amministrazione dei rapporti di lavoro, si reputa necessaria una migliore intelligibilità degli obblighi formativi posti in capo ai datori di lavoro al fine di evitare che i rapporti di apprendistato professionalizzante

possano essere censurati per violazione dei doveri contrattuali di formazione e addestramento. Anche gli adempimenti amministrativi prodromici alla instaurazione di un rapporto di apprendistato professionalizzante andrebbero razionalizzati e uniformati su tutto il territorio nazionale. Si pensi alla possibilità di accentramento delle comunicazioni obbligatorie e di invio dei piani formativi individuali attraverso un unico canale informativo.

Per ciò che concerne, invece, l'apprendistato di primo e di terzo tipo, la diffusione dell'istituto passa dalla istituzione di un adeguato sistema incentivante per tutti i soggetti coinvolti nel rapporto: istituzioni formative; famiglie e imprese.

In proposito, sembrano inefficaci le misure introdotte dalla legge di bilancio per il 2022, con il nuovo comma 8-undecies dell'art 199. Qui si prevede uno sgravio contributivo del 100 per cento, al fine di promuovere l'occupazione giovanile, per i contratti di apprendistato di primo livello volti al conseguimento della qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, stipulati nell'anno 2022, ma per le sole imprese con non più di 9 dipendenti.

Il rapporto tra azienda e apprendista di primo livello deve essere inquadrato dentro lo schema del rapporto oneroso dove, però, la formazione deve fungere prevalentemente da corrispettivo dell'attività lavorativa svolta in forza del contratto. Gli ingenti costi aziendali necessari per l'adeguata formazione dell'apprendista di primo tipo, in aggiunta ai sacrifici organizzativi, non trovano certo bilanciamento grazie all'abbattimento dell'aliquota contributiva, comunque già generalmente ridotta rispetto ai rapporti di lavoro standard.

Accanto ai benefici di tipo economico in favore del datore di lavoro, inoltre, occorre intervenire con urgenza per risolvere le problematiche connesse alla concessione dei mutui ai lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante (di secondo tipo). Si riscontrano diffuse (e criticabili) prassi bancarie che impediscono la concessione di mutui ai giovani lavoratori apprendisti, nonostante siano titolari di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Le banche lamenterebbero la scarsa stabilità del rapporto, in considerazione della libera recedibilità concessa dalla legge soltanto al termine del periodo formativo. Questo, pure in considerazione del fatto che, sia durante il periodo formativo sia al superamento dello stesso con il mantenimento in servizio, la disciplina legale limitativa del recesso ovvero che ne impone una giustificazione è la medesima dei rapporti di lavoro standard. Per quanto questo possa sembrare un profilo marginale e solo collaterale alla disciplina del rapporto, si deve considerare che in non poche occasioni, tali difficoltà nella concessione del credito bancario pregiudicano la prosecuzione dell'apprendistato.