

# Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da  
**MARCO BIAGI**

## *In questo numero*

### RICERCHE

*Per uno studio della realtà giuridica effettuale:  
riflessioni e contributi per i trent'anni di Diritto delle Relazioni Industriali*

### GIURISPRUDENZA ITALIANA

*Attuazione del protocollo di sicurezza "anti-contagio"  
Collocazione in ferie del personale socio-sanitario*

*renitente al vaccino anti-Covid*

*Piccole imprese e licenziamento ingiustificato*

*Il minimale di contribuzione secondo la Cassazione*

*Sullo sciopero dei casellanti*

*Lavoro nelle festività infrasettimanali*

*Lavoro agile e diritto al buono pasto durante il lockdown*

*Socio lavoratore di cooperativa e piano di crisi aziendale*

*Certificazione e sindacato comparativamente più rappresentativo*

### LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

*Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva*

*Il contratto di rioccupazione: una prima analisi*

*Apprendistato e lavoro pubblico: l'art. 2 del d.l. n. 80/2021*

### DIRITTO EUROPEO E INTERNAZIONALE DEL LAVORO

*Distacco transnazionale e trasporto delle merci su strada*

*Contratto a tutele crescenti e conversione del contratto a termine*

*La temporaneità del lavoro tramite agenzia*

*Parità di trattamento retributivo*

**N. 3/XXXI - 2021**

**GIUFFRÈ**  
GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

**3**

2021

**Diritto delle Relazioni Industriali**

Publicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in L. 27/02/2004 n. 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)



**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**



Diritto delle Relazioni Industriali fa parte della  
*International Association of Labour Law Journals*



21101471

# DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista fondata da Luciano Spagnuolo Vigorita e già diretta da Marco Biagi

## DIREZIONE

Tiziano Treu, Mariella Magnani, Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

## COMITATO SCIENTIFICO

Gian Guido Balandi, Francesco Basenghi, Mario Biagioli, Andrea Bollani, Roberta Bortone, Alessandro Boscati, Guido Canavesi, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Laura Castelvetti, Giuliano Cazzola, Gian Primo Cella, Maurizio Del Conte, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Vincenzo Ferrante, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Arturo Maresca, Oronzo Mazzotta, Gaetano Natullo, Luca Nogler, Angelo Pandolfo, Roberto Pedersini, Marcello Pedrazzoli, Giuseppe Pellacani, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Mario Ricciardi, Mario Rusciano, Riccardo Salomone, Giuseppe Santoro-Passarelli, Franco Scarpelli, Paolo Sestito, Luciano Spagnuolo Vigorita, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Pier Antonio Varesi, Gaetano Zilio Grandi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

## COMITATO EDITORIALE INTERNAZIONALE

Antonio Baylos Grau (*Castilla la Mancha*), Janice Bellace (*Pennsylvania*), Jesús Cruz Villalón (*Siviglia*), Simon Deakin (*Cambridge*), Anthony Forsyth (*Melbourne*), Julio Grisolia (*Buenos Aires*), Thomas Haipeter (*Duisburg*), Patrice Jalette (*Montreal*), José João Abrantes (*Lisbona*), Maarten Keune (*Amsterdam*), Csilla Kolonay Lehoczy (*Budapest*), Lourdes Mella Méndez (*Santiago de Compostela*), Antonio Ojeda Avilés (*Siviglia*), Shinya Ouchi (*Tokyo*), Miguel Rodríguez-Pinêro y Bravo-Ferrer (*Madrid*), Juan Raso Delgue (*Montevideo*), Malcolm Sargeant (*Londra*), Manfred Weiss (*Francoforte*).

## REDAZIONE

Paolo Tomassetti (*redattore capo*), Lilli Viviana Casano, Emanuele Dagnino (*coordinatore Osservatorio di diritto europeo e internazionale del lavoro*), Francesca De Michiel, Maria Del Frate, Michele Faioli, Marco Ferraresi (*coordinatore Osservatorio giurisprudenza italiana, coordinatore Pavia*), Cristina Inversi, Giuseppe Ludovico, Laura Magni (*coordinatore Modena*), Pietro Manzella (*revisore linguistico*), Marco Marzani, Emmanuele Massagli, Giuseppe Mautone, Mariagrazia Militello, Michele Murgo, Giovanni Battista Panizza, Veronica Papa, Giovanni Pigliarini, Pierluigi Rausei, Raffaello Santagata, Francesco Seghezzi, Michele Squeglia.

## COMITATO DEI REVISORI

Francesco Basenghi, Vincenzo Bavaro, Mario Biagioli, Marina Brollo, Luca Calcaterra, Piera Campanella, Bruno Caruso, Matteo Corti, Maurizio Del Conte, Riccardo Del Punta, Vincenzo Ferrante, Luigi Fiorillo, Donata Gottardi, Stefano Giubboni, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Marco Marazza, Arturo Maresca, Oronzo Mazzotta, Luca Nogler, Marco Novella, Antonella Occhino, Pasquale Passalacqua, Marcello Pedrazzoli, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Roberto Romei, Giuseppe Santoro-Passarelli, Anna Trojsi, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Antonio Vallebona, Pier Antonio Varesi, Gaetano Zilio Grandi, Carlo Zoli, Antonello Zoppoli, Lorenzo Zoppoli.

Centro Studi Internazionali e Comparati del Dipartimento di Economia Marco Biagi Diritto Economia Ambiente Lavoro – 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: [dri@unimore.it](mailto:dri@unimore.it)

Dipartimento di Studi Giuridici – Università degli Studi di Pavia  
Corso Strada Nuova, 65 – 27100 Pavia (Italy) – Tel. +39 0382 984013; Fax +39 0382 27202. Indirizzo e-mail: [dri@unipv.it](mailto:dri@unipv.it)

*Diritto delle Relazioni Industriali* si impegna a procedere alla selezione qualitativa dei materiali pubblicati sulla base di un metodo di valutazione formalizzata e anonima di cui è responsabile il Comitato dei revisori. Tale sistema di valutazione è coordinato dalla direzione che si avvale anche del Comitato scientifico e del Comitato editoriale internazionale.

Amministrazione: Casa editrice Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A.,  
via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.200 - fax 02/38089432  
Internet: <http://www.giuffrefrancislefebvre.it> - e-mail: [vendite@giuffrefl.it](mailto:vendite@giuffrefl.it)

## Pubblicità:

Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - Servizio Pubblicità, via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.380 - fax 02/38089426  
e-mail: [periodici@giuffrefl.it](mailto:periodici@giuffrefl.it)

## CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2021

Unione europea	€ 140,00
Paesi extra Unione europea	€ 210,00
Prezzo di un singolo numero (Extra U.E. € 53,00)	€ 35,00

Sconto 10% per i soci AISRI - soci ADAPT - abbonati Bollettino ADAPT - soci AIDP - soci GDP

## RIVISTA ON-LINE ALL'INTERNO DI "BIBLIOTECA RIVISTE" DAL 1991

U.E. € 110,00\*

\*IVA esclusa

La rivista on-line riproduce, in pdf, i contenuti di ogni fascicolo dall'anno indicato fino all'ultimo numero in pubblicazione.

La sottoscrizione dell'abbonamento garantisce un accesso di 365 giorni dalla data di sottoscrizione.

In seguito alla sottoscrizione sarà inviata all'abbonato una password di accesso.

Il sistema on-line Biblioteca Riviste permette la consultazione dei fascicoli attraverso ricerche:

- full text
- per estremi di pubblicazione (numero e anno fascicolo)
- per data

In caso di sottoscrizione contemporanea alle due riviste cartacee qui di seguito indicate **sconto 10% sulla quota di abbonamento:**

	Unione europea	Paesi extra Unione europea
<i>Diritto delle Relazioni Industriali</i>	€ 140,00	€ 210,00
<i>Rivista Italiana di Diritto del Lavoro</i>	€ 170,00	€ 254,00

L'abbonamento alla rivista cartacea decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:

- con versamento sul **c.c.p. 721209**, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- **a ricevimento fattura** (riservata ad enti e società);
- acquisto on-line tramite sito "shop.giuffre.it";
- oppure tramite gli **Agenti Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A.** a ciò autorizzati (cfr. <https://shop.giuffre.it/agenti>).

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano.

*I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma*

Registrazione presso il Tribunale di Milano al n. 1 del 4 gennaio 1991

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)

Direttore responsabile: MICHELE TIRABOSCHI



Pubblicità inferiore al 45%

Stampato da Galli Edizioni S.r.l. - Varese

## ***SOMMARIO*** - n. 3/2021

---

### **Ricerche: Per uno studio della realtà giuridica effettuale: riflessioni e contributi per i trent'anni di Diritto delle Relazioni Industriali**

MICHELE TIRABOSCHI <i>Appunti per una ricerca sulla contrattazione collettiva in Italia: il contributo del giurista del lavoro</i> .....	599
GIUSEPPE ANTONIO RECCHIA <i>Il sindacato confederale dal lavoro al mercato e la ricerca del collettivo "sommerso"</i> .....	640
MICAELA VITALETTI <i>La dimensione "collettiva" del lavoro nello spettacolo</i> .....	666
GIOVANNI PIGLIALARMÌ <i>Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisl e Confsal.</i>	687
EMANUELA FIATA <i>A piccoli passi verso l'accertamento della rappresentatività: l'articolo 16-quater del decreto-legge n. 76/2020 ed il codice alfanumerico unico dei contratti collettivi</i> .....	724
GIORGIO IMPELLIZZIERI <i>Appunti per una ricerca sull'apprendistato: una prospettiva del diritto delle relazioni industriali</i> .....	746
ANDREA ROSAFALCO <i>Problemi e prospettive della contrattazione aziendale nella organizzazione del lavoro: il caso Tenaris Dalmine</i> .....	775

### **Osservatorio di giurisprudenza italiana**


GIADA BENINCASA <i>L'attuazione del protocollo di sicurezza "anti-contagio" tra formalismo, concretezza e condotta antisindacale (nota a Trib. Treviso 2 luglio 2020)</i> .....	805
MARCO BIASI <i>La collocazione in ferie del personale socio-sanitario renitente al vaccino anti-Covid: un (più che) ragionevole compromesso (nota a Trib. Belluno ord. 19 marzo 2021, n. 12, e Trib. Belluno ord. 6 maggio 2021)</i> .....	812
STEFANIA BRUN <i>"Piccole" imprese e regime sanzionatorio del licenziamento ingiustificato: il Jobs Act di nuovo al vaglio della Consulta (nota a Trib. Roma ord. 24 febbraio 2021)</i> .....	820

GUIDO CANAVESI <i>L'irragionevole irrigidimento applicativo di una norma povera di ragioni: il minimale di contribuzione secondo la Casazione</i> (nota a Cass. 22 febbraio 2021, n. 4676) .....	833
GIULIO CENTAMORE <i>Controesodo estivo, sciopero dei casellanti e tutela del patrimonio aziendale: il tema sempre aperto dei limiti al diritto di sciopero</i> (nota a Trib. Firenze ord. 15 ottobre 2020).....	843
FEDERICA CORBO <i>Lavoro nelle festività infrasettimanali ed autonomia individuale: nuovi spazi di derogabilità</i> (nota a Cass. ord. 31 marzo 2021, n. 8958).....	850
ANNAMARIA DONINI <i>Nessun diritto al buono pasto per chi ha lavorato da casa durante il lockdown?</i> (nota a Trib. Venezia decreto 8 luglio 2020, n. 3463).....	857
LUCIO IMBERTI <i>La disciplina speciale del socio lavoratore di cooperativa con rapporto di lavoro subordinato nell'ambito del piano di crisi aziendale</i> (nota a Cass. ord. 8 febbraio 2021, n. 2967).....	866
ARMANDO TURSÌ <i>Jobs Act e "piccole imprese". Sulla questione di costituzionalità del "contratto a tutele crescenti" con i piccoli datori di lavoro</i> (nota a Trib. Roma ord. 24 febbraio 2021).....	873
GAETANO ZILIO GRANDI <i>Il panettiere "tutto fare" tra appalto e certificazione: la questione essenziale delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative</i> (nota a Trib. Trento 10 settembre 2020, n. 128).....	884
<b>Osservatorio di legislazione, prassi amministrative e contrattazione</b>	
GIORGIO IMPELLIZZIERI <i>Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva: una rassegna ragionata</i> .....	895
FRANCESCO LOMBARDO <i>Il contratto di rioccupazione: una prima analisi (e alcune criticità)</i> .....	903
MICHELE TIRABOSCHI <i>Apprendistato e lavoro pubblico: prime considerazioni sull'articolo 2 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80</i> .....	908

**Osservatorio di diritto europeo e internazionale del lavoro**

COSTANTINO CORDELLA <i>Distacco transnazionale e trasporto delle merci su strada: nihil sub sole novum?</i> (nota a C. giust. 1° dicembre 2020, causa C-815/18, <i>Federatie Nederlandse Vakbeweging c. Van den Bosch Transporten BV, Van den Bosch Transporte GmbH, Silo Tank kft</i> ).....	917
RICCARDO MARAGA <i>L'applicazione del contratto a tutele crescenti in caso di conversione del contratto a termine tra dubbi di legittimità costituzionale e diritto eurounitario</i> (nota a C. giust. 17 marzo 2021, causa C-652/19, <i>KO c. Consulmarketing</i> , e altre).....	930
ANTONIO RICCIO <i>La temporaneità del lavoro tramite agenzia</i> (nota a C. giust. 14 ottobre 2020, causa C-681/18, <i>JH c. JK</i> ) .....	941
ANNA ZILLI <i>Parità di retribuzione per lavori di uguale valore: un passo avanti e uno di lato</i> (nota a C. giust. 3 giugno 2021, causa C-624/19, <i>K e a. c. Tesco Stores Ltd</i> ).....	956

### 3. Apprendistato

**3.1.** Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, articolo 2 (in  *Boll. ADAPT*, 2021, n. 25).

#### **Apprendistato e lavoro pubblico: prime considerazioni sull'articolo 2 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80**

*Sommario:* **1.** L'art. 2 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80. – **2.** I provvedimenti necessari per l'operatività della norma. – **2.2 Segue:** il quadro normativo attuale e i possibili scenari. – **3.** Conoscerli per superarli: gli ostacoli al decollo dell'apprendistato nella pubblica amministrazione.

**1.** Nel d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (c.d. decreto reclutamento) recante *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni* nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è contenuta una inaspettata quanto attesa norma in materia di apprendistato nella pubblica amministrazione. In particolare, l'art. 2, nelle more dell'attuazione della previsione di cui all'art. 47, comma 6, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, consente l'attivazione di «specifici progetti di formazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni» attraverso «contratti di apprendistato» di cui agli artt. 44 e 45 del decreto legislativo testé menzionato.

La norma pone non pochi problemi interpretativi e applicativi dovuti sia alle peculiari caratteristiche strutturali e normative di un istituto come l'apprendistato sia alla assenza di precedenti in materia nell'ambito del lavoro pubblico. Non può essere direttamente richiamato, al riguardo, il caso del contratto di formazione e lavoro che, pur essendo caratterizzato come l'apprendistato da una componente formativa, è un contratto di lavoro a termine, con causale soggettiva, là dove l'apprendistato è, per definizione normativa e disciplina giuridica, un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato connotato da una iniziale “fase formativa” di durata temporanea tra un minimo di sei mesi e un massimo (indicativo) di tre anni in caso di apprendistato professionalizzante, ovvero della durata ordinamentale del titolo di studio da conseguire in caso di apprendistato duale.

**2.** Un primo ordine di problemi attiene ai contenuti del precetto normativo in esame. Ciò che è chiaro è che, in deroga alla previsione di cui all'art. 47, comma 6, del d.lgs. n. 81/2015, è consentito anche nel lavoro pubblico il ricorso a due delle tre articolazioni tipologiche dell'apprendistato e cioè l'apprendistato professionalizzante o di secondo livello (di cui all'art. 44 del d.lgs. n. 81/2015) e l'apprendistato di alta formazione e ricerca o di terzo livello (di cui all'art. 45 del d.lgs. n. 81/2015). Questo sarà tuttavia possibile solo a seguito di apposita

decretazione interministeriale. L'art. 2 del d.l. n. 80/2021, parla, più precisamente, di un apposito decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della istruzione, il Ministro della università e della ricerca e il Ministro per le politiche giovanili, previa intesa, stante la competenza concorrente delle Regioni in materia di contenuti formativi dell'apprendistato, con la conferenza Stato-Regioni di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997. Non solo. L'operatività della misura, che dà luogo alla attivazione di singoli contratti di apprendistato e dei loro connessi piani formativi *individuali*, è disposta nell'ambito di non meglio precisati «specifici progetti di formazione e lavoro» nelle pubbliche amministrazioni diretti alla acquisizione, da parte di «diplomati e di studenti universitari» di «competenze di base e trasversali, nonché per l'orientamento professionale». Dalla lettera della norma di legge è chiaro il campo di applicazione soggettivo, relativo a diplomati (non studenti della scuola secondaria, dunque) e studenti universitari (non laureati, dunque) arrivando comunque al massimo livello della alta formazione universitaria visto che sono inclusi anche i dottorandi di ricerca in ragione del campo di applicazione oggettivo dell'art. 45 del d.lgs. n. 81/2015. Ed è anche chiaro, seppure solo indirettamente, che debba trattarsi preferibilmente di progetti tendenzialmente limitati (in intensità e durata) posto che il percorso formativo è circoscritto espressamente alle sole competenze di base e trasversali (non dunque alle competenze tecnico-professionali) e a finalità di mero orientamento professionale.

Meno chiaro, per contro, è se i suddetti percorsi individuali di apprendistato, come parrebbe ragionevole ipotizzare per canalizzare e monitorare adeguatamente la “sperimentazione”, debbano inserirsi obbligatoriamente dentro più ampi progetti formativi definiti preventivamente all'interno di ambiti e comparti specifici della pubblica amministrazione. In questa direzione interpretativa un certo peso sembra assegnabile alla contestuale istituzione, per il biennio 2021 e 2022, di un apposito fondo presso lo stato di previsione del Ministero della economia e delle finanze (in vista del successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e gestito dal Dipartimento della funzione pubblica) con una dotazione di euro 700.000 per l'anno 2021 e di euro 1.000.000 a decorrere dall'anno 2022 che costituisce limite di spesa. Pare ragionevole ritenere che detta dotazione possa essere utilizzata appunto per attivare macro-progetti formativi entro cui adeguatamente collocare i singoli percorsi formativi individuali nell'ambito dell'attuazione del PNRR o anche per progetti formativi internazionali in alternativa, per esempio, al discusso utilizzo seriale di tirocini formativi nella pubblica amministrazione. Si pensi, a titolo esemplificativo, al controverso caso dei tirocini formativi di orientamento promossi dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministero della istruzione, dal Ministero della università e della ricerca e dalla Fondazione CRUI per le università italiane finalizzato a far acquisire agli

studenti universitari una conoscenza diretta e concreta delle attività istituzionali svolte dal Ministero degli affari esteri presso le ambasciate, le rappresentanze permanenti presso il Ministero degli affari esteri, le organizzazioni internazionali, gli uffici consolari e gli istituti italiani di cultura del Ministero. Nella stessa direzione, e con il coinvolgimento della Scuola superiore della pubblica amministrazione, si potrebbero immaginare anche specifiche intese con i corsi di dottorato per inserire in apprendistato nella pubblica amministrazione dottorandi di ricerca nella fase finale del loro percorso (di regola l'ultimo anno del ciclo di dottorato, come già avviene nel settore privato per i dottorati innovativi e i dottorati in collaborazione con le imprese, salvo non pensare a formule analoghe a quelle del dottorato riservato a dipendenti come avviene nel caso dei dottorati industriali, che in effetti, nella esperienza internazionale e comunitaria, si estendono anche al settore pubblico).

**2.2.** Un secondo e più complesso ordine di problemi attiene alla disciplina ordinaria dell'apprendistato, che anche nel settore privato fatica a svilupparsi per più o meno presunte complicazioni burocratiche e amministrative (G. ZILIO GRANDI, M. SFERRAZZA, *Legge n. 78/2014 e politiche del lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2014, n. 221, spec. pp. 12-14) nella messa a regime dell'istituto, con vincoli o procedure normative che non sembrano pareggiate, nella logica delle convenienze aziendali, neppure dalla cospicua dote di incentivi economici stabiliti a livello nazionale e, spesso, anche regionale. Resta poi il fatto che, nonostante la possibilità di estendere con apposita decretazione l'applicazione dell'apprendistato anche al settore pubblico, stabilita in un primo tempo dalla c.d. "legge Biagi" e successivamente dal c.d. "Testo Unico" dell'apprendistato del 2011 (C. GALBIATI, *L'apprendistato nella Pubblica Amministrazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011, pp. 504-514), questo non sia mai avvenuto e anche l'analoga previsione stabilita dall'art. 47, comma 6, del d.lgs. n. 81/2015 (c.d. "Jobs Act") è rimasta, sino ad oggi, lettera morta.

Da questo punto di vista un primo aspetto di criticità, rispetto alla rapida messa a regime dell'art. 2 del d.l. n. 80/2021, è legata alla peculiare tecnica normativa di devoluzione a fonti regionali e contrattuali per la regolazione non solo e non tanto del singolo *contratto di apprendistato* quanto, a monte, del *sistema dell'apprendistato*, secondo un raccordo istituzionale della fonte legale con le dinamiche delle relazioni industriali e con gli assetti definiti a livello regionale della offerta formativa pubblica finalizzata alla acquisizione di competenze di base e trasversali che sono, come sopra chiarito, l'oggetto della previsione di cui all'art. 2 del d.l. n. 80/2021.

Per un verso la disciplina generale dell'apprendistato (art. 42, d.lgs. n. 81/2015) è infatti rimessa direttamente, salvo alcuni principi generali fissati dal legislatore nazionale, ad accordi interconfederali ovvero ai contratti collettivi



nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Per l'altro verso la disciplina della componente formativa è rimessa alle Regioni secondo schemi che si differenziano largamente a seconda che si parli di apprendistato di secondo o terzo livello: disciplinano la formazione di base e trasversale con riguardo all'apprendistato professionalizzante e più in generale i profili formativi, salvo quanto disposto dagli ordinamenti nazionali e universitari, con riguardo all'apprendistato di alta formazione (determinando, ad esempio, il monte orario di formazione "esterna"). Non a caso l'art. 2 del d.l. n. 80/2021 dispone l'intesa in conferenza Stato-Regioni per l'attivazione della misura.

È vero anche che, per l'apprendistato di alta formazione e ricerca (c.d. terzo livello), in assenza di apposite regolamentazioni regionali, come nel caso di specie, l'attivazione dei percorsi è possibile nell'ambito del decreto del 12 ottobre 2015 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della istruzione, della università e della ricerca e del Ministro della economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, diretto a definire gli standard formativi dell'apprendistato, che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 226/2005. Il decreto interministeriale ha infatti definito gli standard formativi dell'apprendistato stabilendo i criteri generali per la realizzazione dei percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca in attuazione dell'art. 46, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015. Inoltre, sempre per l'apprendistato di alta formazione e ricerca e sino alla approvazione di apposite regolamentazioni regionali, sono fatte salve specifiche convenzioni stipulate dai datori di lavoro (comprese le pubbliche amministrazioni) con le università, gli istituti tecnici superiori e le altre istituzioni formative o di ricerca a condizione di non porre nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La ricognizione della normativa vigente e l'assenza (fatta salva una puntuale verifica delle singole discipline regionali) di apposite normative sui profili formativi dell'apprendistato di secondo e terzo livello consente di ritenere pienamente operativo l'istituto se del caso applicando per analogia e per quanto compatibile quanto previsto per il settore privato con riferimento all'apprendistato professionalizzante (art. 44 del d.lgs. n. 81/2015). Per l'apprendistato di terzo livello (art. 45 del d.lgs. n. 81/2015) il riferimento resta invece il d.l. 12 ottobre 2015 relativo alla definizione degli standard formativi dell'apprendistato e ai criteri generali per la realizzazione dei percorsi di apprendistato, in attuazione dell'art. 46, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015.

Quanto alla parte economica e normativa (a partire dalla durata e dalle modalità di erogazione della formazione che variano in ragione dei diversi profili professionali e dei diversi piani formativi) il rinvio, necessario alla piena operatività dell'istituto anche nel settore pubblico, è alla contrattazione collettiva se del caso mediante una apposita intesa di carattere generale (e di natura cedevole

rispetto a future regolamentazioni di comparto) da applicarsi a tutti i comparti del settore pubblico nelle more della implementazione dell'apprendistato nei singoli contratti nazionali di riferimento.

Questo salvo non circoscrivere, in via sperimentale e di prima attuazione, l'applicazione dell'art. 2 del d.l. n. 80/2021 a precisi e ben delimitati ambiti del lavoro pubblico nell'ambito dei già richiamati «progetti specifici» a cui fa riferimento la previsione normativa. Opzione questa di una sicura utilità e coerenza anche al fine di avviare il complesso processo di trasposizione della normativa generale dell'apprendistato al settore pubblico secondo quanto stabilito dal già ricordato art. 47, comma 6, del d.lgs. n. 81/2015, secondo cui «la disciplina del reclutamento e dell'accesso, nonché l'applicazione del contratto di apprendistato per i settori di attività pubblici, di cui agli articoli 44 e 45, sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le parti sociali e la conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997».

**3.** Tutto ciò rilevato, in termini generali e di sistema, restano da segnalare i principali nodi operativi dell'apprendistato nelle pubbliche amministrazioni che attengono, per un verso, alle procedure pubbliche di selezione e reclutamento rispetto a un contratto sì a tempo indeterminato, come l'apprendistato, ma a libera recedibilità da entrambe le parti al termine del periodo formativo (D. GAROFALO, *L'apprendistato nel d.lgs. n. 81/2015*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT University Press, 2015, pp. 241-287, spec. p. 256), e, per l'altro verso, alla non facile e immediata quantificazione del trattamento retributivo stante la possibilità di sotto-inquadramento ovvero di percentualizzazione della retribuzione e stante la possibilità di ridurre (U. BURATTI, *Apprendistato e PA: ipotesi per un DPCM non (ancora?) emanato. Intervista a Luigi Oliveri*, in *Boll. ADAPT*, 17 giugno 2013, n. 23), secondo determinate percentuali fissate nel d.i. 12 ottobre 2015, l'ammontare della retribuzione per le ore di lavoro svolte in assetto formativo. Da valutare, inoltre, in considerazione della previsione di cui all'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 81/2015 e del campo di applicazione dell'art. 2 del d.l. n. 80/2021, la possibilità, per i soli diplomati, di estendere l'applicazione dell'apprendistato nella pubblica amministrazione anche, «senza limiti di età» ai «beneficiari di indennità di mobilità o di un trattamento di disoccupazione».

Da ultimo una particolare attenzione va posta sui singoli profili professionali e sui percorsi formativi a cui agganciare le singole esperienze di apprendistato e i relativi piani formativi individuali. Come avvenuto in alcuni ambiti/settori del lavoro privato, anche per il lavoro pubblico l'aspetto dei profili formativi e professionali dell'apprendistato potrebbe essere l'occasione per ripensare nel

complesso i sistemi di classificazione del personale adeguando la disciplina contrattuale ai fabbisogni di nuove professionalità (U. BURATTI, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, ADAPT University Press, 2013, spec. pp. 45-58) come del resto espressamente previsto nel patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale dello scorso marzo.

Tutto ciò rilevato resta da comprendere il valore sistematico della regolamentazione dell'apprendistato nel settore pubblico, posto che, come già sottolineato in documenti del passato del Dipartimento della funzione pubblica (es. il documento programmatico del 29 marzo 2012), trattandosi di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e a contenuto qualificante/professionalizzante o comunque utile per l'acquisizione di titoli di studio del sistema universitario e della alta formazione, l'istituto in questione potrebbe avvicinare i giovani alla pubblica amministrazione con una occupazione non rigida ma allo stesso non penalizzante per la pubblica amministrazione, in termini di reale acquisizione di nuove competenze e professionalità, contribuendo a sostituire non solo (parte) dei tirocini e delle collaborazioni coordinate e continuative e cioè forme di lavoro precario (che sono oggi il principale canale di accesso dei giovani al lavoro pubblico) ma lo stesso contratto di formazione e lavoro che non è più utilizzabile nel settore privato e che resta anacronisticamente in vita solo nel settore pubblico. Tutto ciò in coerenza col principio secondo cui il contratto di lavoro a tempo indeterminato rappresenta la via ordinaria di accesso al lavoro pubblico, mentre il ricorso a forme flessibili di lavoro dovrebbe essere giustificato da esigenze temporanee ed eccezionali.

*Michele Tiraboschi*  
*Professore ordinario di Diritto del lavoro*  
*Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*