

Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica

Contributo sulla nuova questione sociale

a cura di

**Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,
Valeria Fili, Francesco Seghezzi**

Volume IV

Scuola, università e formazione a distanza

a cura di

Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ADAPT

LABOUR STUDIES

e-Book series

n. 92

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Domenico Garofalo (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

Marina Brollo

Laura Calafà

Guido Canavesi

Paola M.T. Caputi Jambrenghi

Daniela Caterino

Marco Esposito

Valeria Fili

Enrico Gagnoli

Paolo Gubitta

Vito Sandro Leccese

Valerio Maio

Enrica Morlicchio

Alberto Pizzoferrato

Simonetta Renga

Michele Tiraboschi

Anna Trojsi

Lucia Valente

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

ADAPT University Press

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet [ADAPT University Press](http://ADAPT.University.Press)

indirizzo e-mail: aup@adapt.it

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica

Contributo sulla nuova questione sociale

a cura di

**Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,
Valeria Filì, Francesco Seghezzi**

Volume IV

**Scuola, università
e formazione a distanza**

a cura di

Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica

Contributo sulla nuova questione sociale

Volume I. Covid-19 e rapporto di lavoro

a cura di Valeria Fili

ISBN 978-88-31940-40-5 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

Volume II. Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni

a cura di Domenico Garofalo

ISBN 978-88-31940-41-2 - Pubblicato il 30 dicembre 2020

Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito

a cura di Domenico Garofalo

ISBN 978-88-31940-42-9 - Pubblicato il 30 dicembre 2020

Volume IV. Scuola, università e formazione a distanza

a cura di Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ISBN 978-88-31940-43-6 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

Volume V. Le sfide per le relazioni industriali

a cura di Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ISBN 978-88-31940-44-3 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

Un nuovo corso per la Collana ADAPT Labour Studies e-Book Series

di Michele Tiraboschi, Domenico Garofalo

Abbiamo tutti discusso a lungo, in questo anno difficile e tormentato, se la pandemia ci avrebbe cambiati e, soprattutto, se ci avrebbe cambiati in meglio. Presto lo scopriremo, una volta recuperate le nostre abitudini se non anche le certezze di un tempo, e forse capiremo che, al fondo di tutto, sono le nostre scelte, più che fattori esterni per quanto traumatici e imprevisti, a fare la vera differenza nelle nostre vite private, come negli spazi pubblici e professionali che coltiviamo per dare spessore, felicità e senso alle nostre precarie esistenze.

Quella di cui vogliamo parlarvi oggi, con questo editoriale a doppia firma, è, a ben vedere, una scelta che proprio la pandemia ha innescato e reso possibile. E così, in un primo tempo, è nata l'idea di una ricerca sulla tenuta del nostro diritto del lavoro e della sicurezza sociale di fronte alla dura prova dell'emergenza sanitaria. Subito dopo, si è manifestato il desiderio e anche il bisogno che questa ricerca non rimanesse confinata ai tempi e alle logiche delle classiche pubblicazioni accademiche, buone per i nostri curricula e percorsi professionali, ma, sempre nel rispetto di un rigoroso *standard* scientifico, scorresse liberamente nel *web* per raggiungere operatori e pratici, parti sociali, uomini e donne d'azienda, sindacalisti, consulenti del lavoro con qualche idea progettuale e una ineliminabile istanza di razionalizzazione dell'imponente materiale normativo che ordinamento statale e ordinamento intersindacale hanno incessantemente prodotto nel corso di un intero anno di emergenza sanitaria.

Un desiderio e un bisogno esistenziale che alla fine hanno alimentato e consolidato, lungo un intero anno di lavoro e continui confronti al nostro interno, un sentimento di stima e di fiducia reciproca fra quattro gruppi di ricerca (Bergamo, Modena, Taranto e Udine), che pur con indubbi tratti distintivi per impostazione culturale e origine accademica, si sono ritrovati attorno a una comune idea di ricerca quale contributo libero e accessibile alla costruzione di un mondo del lavoro migliore di quello che le macerie della pandemia ci stanno consegnando. Siamo fermamente convinti che la comunità scientifica possa e debba superare alcuni steccati tradizionali assumendosi al contempo l'onere di riorientare il diritto del lavoro del futuro prossimo nella realtà applicativa (della consulenza del lavoro come delle relazioni industriali), onde fornire le coordinate valoriali e normative indispensabili per affrontare la nuova questione sociale in cui siamo già totalmente immersi.

La Collana *ADAPT Labour Studies e-Book Series* si era probabilmente già mossa in questa direzione al tempo della sua fondazione accettando per prima la sfida dell'*open access* e di un progetto editoriale inteso non come mera pubblicazione scientifica quanto come una vera e propria piattaforma di apprendimento reciproco dove teoria e pratica si fondono (o cercano di farlo) in un discorso unitario, animato dalla spinta a incidere non solo sul dibattito pubblico ma anche nella costruzione dei nuovi ambienti di lavoro. Lo aveva fatto, però, con un eccesso di “entusiasmo giovanile” se non di vera e propria “anarchia creativa”, se così possiamo chiamarla, come mostrano i contributi sin qui pubblicati che sfiorano il centinaio e che alternano tentativi di valorizzare giovani studiosi e studiose alle prime esperienze a discussioni e vere e proprie proposte progettuali che sono state capaci di incidere sul dibattito politico e sindacale relativo alle tematiche del lavoro e anche su alcuni processi normativi sia di matrice legale sia a livello contrattuale e di dinamiche intersindacali. E tuttavia qualcosa ancora mancava a questa esperienza per collocarsi – o quantomeno aspirare a collocarsi – su un piano più appropriato per far dialogare e intrecciare teoria e pratica, come anche esegesi e progettazione normativa lungo binari più corretti perché autorevoli, credibili e soprattutto condivisi da un gruppo congruo di colleghe e colleghi.

La pubblicazione in cinque volumi della ricerca che abbiamo curato su «Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19» ci è parsa dunque l'occasione giusta per una scelta che, in continuità col passato ma senza troppo pensare a “oneri e onori”, ha portato come sbocco naturale, per quanto non cercato o pianificato, a un cambio nella direzione della Collana e alla aggregazione, dentro un «comitato scientifico», di un gruppo interdisciplinare di studiosi e studiose autorevoli che si fanno garanti di questo ambizioso progetto culturale che, per essere credibile fino in fondo, non poteva essere lasciato nella mani di una sola persona, per quanto accompagnata da un gruppo generoso e vibrante di giovani ed entusiasti collaboratori. La scelta è dunque, dal lato di chi esce ora dalla direzione, quella di voler far compiere il necessario salto di qualità ed esperienza alla Collana che ha fondato, e, dal lato di chi subentra, quella di mettere a disposizione la sua esperienza e la sua determinazione in modo costruttivo e fiducioso, con l'obiettivo di contribuire a far crescere e pungolare una generazione di studiosi e studiose che vorremmo definire “nuova” non solo per un dato anagrafico, ma anche e soprattutto per la loro capacità di leggere con occhi diversi – seppur nel rigoroso rispetto della tradizione – le grandi trasformazioni che stiamo vivendo nel mondo del lavoro e che esigono una innovativa razionalità giuridica su cui siamo pronti a dare il nostro contributo.

Per centrare questo ambizioso obiettivo si è ritenuto di valorizzare la vocazione giuridica della Collana ma senza abbandonare l'interdisciplinarietà, declinata non solo quale confronto tra le varie branche del diritto ma anche quale apertura alla sociologia e all'organizzazione del lavoro. Il neo-costituito «Comitato scientifico» è composto da studiosi e studiose che per età e provenienza di scuola garantiscono una proficua e stimolante combinazione di esperienze, sincretismo indispensabile per centrare gli obiettivi che la Collana si prefigge. Per il “referaggio cieco” si è optato per la individuazione volta per volta di esperti ed esperte della materia in ragione del prodotto da valutare. Immutata resta la modalità editoriale *open access* che costituisce una cifra

caratterizzante della Collana onde renderla fruibile gratuitamente al maggior numero possibile di lettori e lettrici, nella convinzione che specie oggi, alla luce dell'attuale situazione economica, anche questo sia un tangibile segno di propensione alla sostenibilità e alla circolazione delle idee.

Michele Tiraboschi, Domenico Garofalo

PIANO DELL'OPERA

Un nuovo corso per la Collana ADAPT Labour Studies e-Book Series *di Michele Tiraboschi, Domenico Garofalo*

Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19 *di Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi, Valeria Filì e Francesco Seghezzi*

Volume I. COVID-19 E RAPPORTO DI LAVORO

a cura di Valeria Filì

Il tormentato bilanciamento tra diritti durante la pandemia nel prisma del rapporto di lavoro *di Valeria Filì*

Sezione I. **La tutela della salute e il bilanciamento con gli altri diritti**

I servizi essenziali nel prisma dell'epidemia da Covid-19 *di Alessio Caracciolo*

Lavorare durante l'emergenza: misure, premi e dispositivi di protezione *di Francesca Nardelli*

Lavorare durante l'emergenza in violazione delle prescrizioni: le responsabilità datoriali *di Gianluca Picco*

L'apparato sanzionatorio della legislazione emergenziale di prevenzione e contrasto al Covid-19 *di Gianluca Picco*

Il periodo di sorveglianza attiva: tra malattia e congedo straordinario *di Stefano Rossi*

Covid-19 e tutela degli operatori sanitari *di Francesco Perchinunno*

L'infezione da SARS-CoV-2 in occasione di lavoro *di Luca Mannarelli*

Il credito di imposta per favorire le misure di contenimento del virus SARS-CoV-2 *di Carmela Garofalo*

Sistema di allerta Covid-19: diritti della persona e contrasto tecnologico all'epidemia *di Laura Tafaro*

I riflessi della normativa anti-Covid-19 sulla tutela della privacy *di Emanuele Dagnino*

Sezione II.
Lavoro agile, congedi e permessi

- Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica *di Marina Brollo*
- Il congedo parentale straordinario per i lavoratori subordinati pubblici e privati *di Giuseppe Antonio Recchia*
- Il congedo parentale per i lavoratori non subordinati *di Nicola Deleonardis*
- I permessi per i sindaci *di Gianluigi Pezzini*
- Il bonus baby-sitter *di Gianluigi Pezzini*
- L'estensione della durata dei permessi retribuiti *ex art. 33, l. n. 104/1992*, e gli altri istituti di supporto dell'assistenza ai disabili in condizione di gravità *di Vincenzo Lamona*

Volume II.
**COVID-19 E SOSTEGNO ALLE IMPRESE
E ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

a cura di Domenico Garofalo

Sezione I.
Il pubblico impiego nell'emergenza

- Il reclutamento emergenziale del personale sanitario nella (e oltre la) emergenza pandemica *di Anna Zilli*
- Il trattenimento in servizio del personale sanitario e l'esercizio temporaneo delle professioni sanitarie in deroga alle norme in materia di riconoscimento dei titoli conseguiti all'estero *di Madia Rita Favia*
- Le sorti delle procedure concorsuali *di Francesca Chietera*

Sezione II.
**Sospensione dei licenziamenti,
proroghe dei termini e norme processuali**

- I licenziamenti economici "impossibili" dal Secondo Dopoguerra al Covid-19 *di Federica Stammera*
- Gli effetti dell'emergenza epidemiologica sui termini in materia di lavoro, previdenza e fisco *di Alessandro Ventura*
- Emergenza epidemiologica e processo civile *di Giovanna Ficarella*
- Emergenza epidemiologica e processo penale *di Elisabetta Sartor*
- Emergenza epidemiologica e processo amministrativo *di M.T. Paola Caputi Jambrenghi*

Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza *di M.T. Paola Caputi Jambrenghi*

Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in relazione all'emergenza Covid-19 *di M.T. Paola Caputi Jambrenghi*

Emergenza epidemiologica e processo contabile *di Luca Tegas*

Sezione III.

Il sostegno alle imprese

Covid-19 e diritto commerciale: misure emergenziali, provvedimenti strutturali e ricostruzione della visione dell'impresa in tempo di pandemia *di Daniela Caterino*

Il contratto di rete con causale di solidarietà: una norma inutile o meramente promozionale? *di Domenico Garofalo*

Il sostegno al settore agricolo sul versante occupazionale *di Stefano Caffio*

Il sostegno alle imprese e all'economia nella seconda ondata pandemica: il contributo a fondo perduto per le partite Iva *di Domenico Garofalo*

Gli incentivi all'occupazione "difensivi" nell'emergenza epidemiologica *di Domenico Garofalo*

Volume III.

COVID-19 E SOSTEGNO AL REDDITO

a cura di Domenico Garofalo

La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione *di Domenico Garofalo*

Sezione I.

Ammortizzatori sociali tra deroghe e novità

Sospensione dell'attività e mora credendi *di Caterina Mazzanti*

Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale "Covid-19" *di Claudia Carchio*

Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale *di Stefano Rossi*

L'ondata epidemica e i trasporti marittimi: l'intervento del Fondo Solimare *di Enrico Claudio Schiavone*

Lo stress test dell'emergenza Covid-19 e il sistema della bilateralità: il caso Fsba *di Enrico Claudio Schiavone*

Fondo di solidarietà volo e CIGS per crisi settore aereo *di Michele Calabria*

Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'“analisi in deroga” di *Domenico Garofalo*

La galassia delle “indennità Covid-19” per “specifiche” categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro “discontinuo” di *Stefano Caffio*

Il (mancato) sostegno al reddito per i dirigenti e per i lavoratori domestici: tra l'iniziale esclusione e un parziale ravvedimento di *Stefano Caffio*

I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19 di *Carmela Garofalo*

L'incumulabilità e l'incompatibilità tra le indennità Covid-19 di *Carmela Garofalo*

La sospensione delle misure di condizionalità di *Lucia Valente*

La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico (rinvio) di *Domenico Garofalo*

Sezione II.

Le misure di contrasto della povertà

Il contrasto alle povertà ai tempi del Covid-19: Reddito di cittadinanza e di emergenza di *Domenico Garofalo*

L'istituzione del Fondo per il Reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19 di *Domenico Garofalo*

La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico di *Domenico Garofalo*

Volume IV.

SCUOLA, UNIVERSITÀ E FORMAZIONE A DISTANZA

a cura di Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi

Scuola e Università: le sfide della didattica a distanza e del lavoro agile di *Lilli Casano*

Il sostegno didattico agli studenti con disabilità durante l'emergenza Covid-19: il tradimento della funzione inclusiva della scuola di *Emmanuele Massagli*

Il “principio di unità” di apprendistato e tirocini alla prova dell'emergenza Covid-19 di *Emmanuele Massagli*

La formazione continua e i fondi interprofessionali di *Lilli Casano*

Le problematiche della FAD nel sistema della formazione finanziata di *Giovanni Galvan*

La formazione dei professionisti di *Lilli Casano*

Il Fondo per la formazione personale delle casalinghe di *Giovanni Pigliararmi*

LE SFIDE PER LE RELAZIONI INDUSTRIALI

a cura di Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi

L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo *di Michele Tiraboschi*

La comunicazione politica e istituzionale nella gestione della emergenza da Covid-19: una prospettiva di relazioni industriali *di Francesco Nespoli*

Codici ATECO e chiusura delle attività produttive non essenziali: prima analisi degli impatti sulla struttura del mercato del lavoro *di Francesco Seghezzi*

Il sistema delle fonti alla prova della emergenza sanitaria: una prospettiva giuslavoristica e di relazioni industriali *di Emanuele Dagnino*

Autonomia collettiva e ammortizzatori sociali per il Covid-19 *di Giovanni Pighialarmi, Silvia Spattini, Francesco Lombardo, Giacomo Nascetti e Andrea Zoppo*

Ruolo della contrattazione collettiva nel ricorso al welfare aziendale per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza Covid-19 *di Michele Dalla Sega e Silvia Spattini*

Covid-19: le problematiche di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tra protocolli condivisi e accordi aziendali *di Giada Benincasa e Michele Tiraboschi*

Misure di contrasto al Covid-19, contrattazione collettiva e tutela della privacy *di Valerio Marini*

Volume IV.
**SCUOLA, UNIVERSITÀ
E FORMAZIONE A DISTANZA**

a cura di Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi

INDICE

Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19 <i>di Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi, Valeria Filì e Francesco Seghezzi</i>	XIV
Scuola e Università: le sfide della didattica a distanza e del lavoro agile <i>di Lilli Casano</i>	1
Il sostegno didattico agli studenti con disabilità durante l'emergenza Covid-19: il tradimento della funzione inclusiva della scuola <i>di Emmanuele Massagli</i>	21
Il “principio di unità” di apprendistato e tirocini alla prova dell'emergenza Covid-19 <i>di Emmanuele Massagli</i>	41
La formazione continua e i fondi interprofessionali <i>di Lilli Casano</i>	74
Le problematiche della FAD nel sistema della formazione finanziata <i>di Giovanni Galvan</i>	83
La formazione dei professionisti <i>di Lilli Casano</i>	91
Il Fondo per la formazione personale delle casalinghe <i>di Giovanni Pigliararmi</i>	96
<i>Notizie sugli autori</i>	99

Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19

*di Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,
Valeria Filì e Francesco Seghezzi*

Sommario: 1. Sostenibilità e solidarietà: il nuovo diritto del lavoro e della sicurezza sociale *post* Covid-19. – 2. Un secondo “Piano Marshall”. – 3. Il *welfare* al tempo del Covid-19 e oltre. – 4. Le ricadute della pandemia sul sistema di istruzione e formazione. – 5. Tra razionalità economica e razionalità giuridica: il diritto delle relazioni industriali. – 6. Qualche considerazione conclusiva. – 7. Una nota metodologica e un ringraziamento.

1. Sostenibilità e solidarietà: il nuovo diritto del lavoro e della previdenza sociale *post* Covid-19

Non è chiaro allo stato se, passata la pandemia, le macerie del tessuto socio-economico italiano che essa sta provocando consentiranno ai giuslavoristi l'utilizzazione, secondo i canoni tradizionali, della consueta “cassetta degli attrezzi”, rappresentata dai principi costituzionali di cui agli artt. 3, 4, 32, 35, 38, 39 e 41 Cost. È verosimile che sarà necessaria ed inevitabile una loro nuova declinazione ⁽¹⁾.

Da più parti si invita a guardare al futuro “inforcando lenti nuove” che consentano di ricercare nuovi paradigmi valoriali, conciliando gli interessi in campo, sovente confliggenti. Del resto proprio nei periodi di transizione si sviluppano spesso idee e proposte, basti pensare al *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile* di Bruno Caruso, Riccardo Del Punta e Tiziano Treu, che non si limita all'analisi della frenetica produzione normativa ai tempi del Covid-19, preoccupandosi di ipotizzare scenari post pandemici e di delineare eventuali strumenti da mettere in campo per affrontarli ⁽²⁾. Analoga iniziativa da menzionare, in piena pandemia, è poi quella del manifesto *Democratizing Work*, con primi firmatari, Thomas Piketty, Julie Battilana, James K. Galbraith, Benjamin Sachs Dominique Méda, Saskia Sassen che ha coinvolto oltre 3.000 accademici e ricercatori e più di 650 università del mondo.

⁽¹⁾ In tal senso si veda D. GAROFALO, *La dottrina giuslavoristica alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *LG*, 2020, pp. 429 ss.; si veda anche A. PERULLI, *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, in *Labor*, 2020, pp. 455 ss., che auspica «in prospettiva, oltre la contingenza (l'adozione di) politiche che invertano la tendenza al ribasso da tempo avviata dalla globalizzazione neo-liberista e dalla concorrenza sfrenata tra sistemi economici e sociali».

⁽²⁾ Cfr. B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/>, 20 maggio 2020.

Uno dei valori fondamentali su cui fervida è la riflessione scientifica, soprattutto delle nuove generazioni di studiosi che sono più aperte ad esercizi interdisciplinari, è quello della sostenibilità, assunto a nuovo paradigma epistemologico, soprattutto nel caso di conflitto tra interessi economici e sociali, per la sua ontologica capacità mediatrice ⁽³⁾. Di per sé, la sostenibilità esprime bisogni di carattere intergenerazionale e si riflette su settori estremamente eterogenei. Nato dall'esigenza di mediazione tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente (secondo la nota locuzione della eco-sostenibilità), il concetto ha finito per impattare sulla qualità dello sviluppo sociale nella prospettiva di garantire qualità della vita non solo per le generazioni attuali, ma anche e soprattutto per quelle future ⁽⁴⁾.

Ed è al futuro che bisogna volgere lo sguardo, facendo tesoro di quanto appreso durante l'eccezionale crisi che stiamo attraversando ⁽⁵⁾. Il bisogno di prospettiva che da più parti si avverte non può che passare attraverso un approccio al tempo stesso concreto e solidaristico ⁽⁶⁾. In questa direzione appaiono rilevanti sia il c.d. *Recovery Fund* battezzato dalla Commissione europea *Next generation EU*, e che, come preannunciato dal Presidente del Consiglio, sarà al centro della prossima legge di bilancio, sia il "SURE", lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (regolamento (UE) 2020/672) ⁽⁷⁾; entrambi questi strumenti costituiscono una risposta eurounitaria concreta e solidaristica alla pandemia traducendosi in un vero e proprio investimento sul futuro comune ⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Sul tema si veda D. GAROFALO, P. PARDOLESI, A. RINALDI (a cura di), *Il simposio dei dottorandi sul tema dello sviluppo sostenibile*, DJSGE, 2020.

⁽⁴⁾ Si veda M. PEDRAZZOLI, *Crisi economica da pandemia e costituzione economica e del lavoro: il caso dell'art. 46 Cost.*, in *Labor*, 2020, p. 503, secondo il quale «l'aggettivo "sostenibile" o il sostantivo "sostenibilità" [...] nell'antropocene sono la reazione al disagio collettivo (senso di colpa) per il declino irreversibile del pianeta e richiamano la necessità di frenarlo (o di invertirne la rotta) opponendovi una nuova misura o mentalità che poggi su un agire completamente diverso».

⁽⁵⁾ Sul punto appaiono fondamentali le considerazioni contenute nella comunicazione della Commissione europea recante un *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19* del 19 marzo 2020, secondo cui «l'epidemia di COVID-19 diffusa in tutti gli Stati membri dell'Unione non solo costituisce una grave emergenza sanitaria per i cittadini e le società, ma assesta anche un durissimo colpo alle economie del mondo e dell'Unione e una risposta economica coordinata degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE è fondamentale per attenuare tali ripercussioni negative sull'economia dell'UE. L'impatto sull'economia avviene attraverso diversi canali; c'è uno shock dell'offerta dovuto alla perturbazione delle catene di approvvigionamento, uno shock della domanda determinato da una minore domanda da parte dei consumatori, l'effetto negativo dell'incertezza sui piani di investimento e l'impatto dei problemi di liquidità per le imprese». In dottrina, sull'unicità della crisi economica derivante dall'emergenza pandemica si veda T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *DRI*, 2020, pp. 235 ss., spec. pp. 245 ss. *Adde* M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, pp. 489 ss., che effettua un'interessante comparazione rispetto ad altre importanti crisi del passato.

⁽⁶⁾ «La solidarietà che ormai tutti riscoprono va cercata con lo scrupolo individuale di fruire di quel di cui si ha diritto e di non abusare né dare un'idea di abusare», così M. MISCIONE, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, 2020, p. 323. Sul bisogno di programmi economici comuni a livello europeo per meglio rispondere all'emergenza Covid-19 si veda T. TREU, *op. cit.*, pp. 251 ss.

⁽⁷⁾ In termini attuativi del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020, si vedano gli artt. 36 e 265, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

⁽⁸⁾ Il bisogno, se non addirittura la necessità, di una azione coordinata a livello internazionale, emerge anche nel report socio-economico dell'ONU sul Covid-19 (*Shared responsibility, global solidarity: responding to the socio-economic impacts of Covid-19*, marzo 2020).

2. Un secondo “Piano Marshall”

Il fiume di risorse economiche che sta per affluire in Italia dall’Unione Europea e quelle che comunque il Governo aveva già messo in conto di impiegare, sbloccando i numerosi lavori pubblici fermi e quelli ancora da avviare, costituisce una occasione unica per il “Sistema Paese” di rimettersi in moto, fronteggiando la caduta a picco del Pil, con tutto quello che ne consegue.

A ben guardare, però, queste risorse fanno gola anche alle mafie, aduse ad immettere ingenti risorse nel sistema imprenditoriale, così da poterle riciclare e reinvestire. La capacità delle consorterie criminali di comprendere in modo dinamico l’andamento dell’economia si abbina alla flessibilità, al verticismo e alla velocità dei loro processi decisionali di investimento, tutto all’opposto di quanto normalmente avviene nelle pubbliche amministrazioni, con il rischio che “arrivino prima loro” (!). Come è stato chiaramente evidenziato dal Ministro dell’Interno nella relazione al Parlamento sulla attività svolta e i risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (Dia): la pandemia «può rappresentare un’ulteriore opportunità di espansione dell’economia criminale»⁽⁹⁾.

In un contesto economico fragile e disomogeneo come quello nazionale, caratterizzato da un Pil già fermo a ridosso dell’emergenza pandemica e in caduta libera per effetto di quest’ultima, le risorse europee potrebbero assumere lo stesso ruolo avuto dal Piano Marshall all’indomani della seconda guerra mondiale, specie in considerazione delle sacche di povertà e di disagio sociale già esistenti nel Mezzogiorno e nelle periferie depresse delle grandi aree metropolitane.

Ecco quindi che una gestione efficace, efficiente e trasparente delle risorse europee diventa fondamentale non solo per far ripartire il sistema, ma anche per restituire credibilità alle Istituzioni pubbliche, la cui azione di “contenimento sociale” non è apparsa sempre in grado di assicurare alle famiglie l’indispensabile e tempestiva liquidità per mettere “il piatto in tavola”⁽¹⁰⁾, senza mai dimenticare che tutti i ritardi e le inefficienze dello Stato e degli altri livelli di governo territoriale alimentano il potenziale bacino di utenza delle consorterie criminali in grado di porsi «come *welfare* alternativo»⁽¹¹⁾, mezzo di sostentamento e punto di riferimento sia per le famiglie collocate ai margini della società o che vi stanno scivolando sia per i titolari di attività commerciali di piccole-medie dimensioni che non riescono a galleggiare, anche a causa della solita indifferenza (e diffidenza) del sistema bancario italiano.

Le restrizioni alle libertà e ai diritti fondamentali imposte dal Governo, quale strategia di contenimento conseguente alla c.d. seconda ondata dell’epidemia, hanno fatto scoppiare vivaci manifestazioni di piazza in varie zone del Belpaese ed è scontato che alla sincera disperazione di molti si mescoli la strategia delle mafie di fomentare

⁽⁹⁾ Relazione del Ministro dell’Interno al Parlamento, [Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia](#), luglio-dicembre 2019.

⁽¹⁰⁾ Paradigmatica sul punto è la vicenda del crash del sistema informatico dell’Inps in occasione del *click day* relativo alle indennità Covid-19, registratosi il 1° aprile 2020.

⁽¹¹⁾ Così, letteralmente, si legge nella [Relazione del Ministro dell’Interno al Parlamento](#), cit.

episodi di disordine e violenza urbana per intercettare il disagio economico e trasformarlo, a proprio uso e consumo, in vera e propria protesta sociale ⁽¹²⁾.

L'azione dello Stato dovrà quindi essere duplice, in una sorta di manovra a tenaglia in cui, da un lato, vi dovrà essere il controllo dei territori, specie quelli più degradati, per garantire la presenza effettiva delle istituzioni e della legalità, reprimendo ogni deriva criminale, dall'altro, si dovrà procedere con una cospicua iniezione di risorse nel tessuto sociale ed economico del Paese, abbandonando il più rapidamente possibile la deriva assistenzialistica che connota l'azione governativa in atto a vantaggio di un secondo "Piano Marshall".

3. Il *welfare* al tempo del Covid-19 e oltre

Gli strumenti messi in campo dal Governo per far fronte all'emergenza pandemica, a partire da febbraio 2020, sono vari ed articolati (forse troppo) ⁽¹³⁾, con un ruolo di primo piano per quelli di sostegno al reddito in costanza di rapporto, ma anche a prescindere da esso.

Costante nella decretazione emergenziale è stato il ricorso a Cigo e Cig in deroga, indennità *una tantum* e nuovi o riadattati trattamenti di sostegno al reddito, finanziati dalla fiscalità generale, secondo un modello di solidarietà intergenerazionale fin troppo noto al nostro "sistema Paese", quello del "*deficit spending*". Il *pendant* di questo intervento è stato il blocco dei licenziamenti c.d. economici, in atto dai primi mesi della pandemia e successivamente prorogato con la c.d. seconda ondata del virus, sfuggito a censure di incostituzionalità proprio grazie ai coevi interventi di sostegno al reddito dei lavoratori sospesi dal lavoro.

Per quanto il Governo abbia parlato di cassa integrazione "gratuita" per le imprese, nell'accompagnare la proroga del divieto di licenziamento economico, stiamo, evidentemente, pagando la sostenibilità attuale e futura del nostro sistema sociale con politiche di spesa pubblica che appesantiranno un debito pubblico già imponente, aggravando la condizione delle generazioni future, quelle che più hanno sin qui pagato il costo della emergenza sanitaria in termini occupazionali, che come noto risulta già complicata da politiche analoghe poste in essere dai Governi nei decenni trascorsi pur in assenza di pandemia sanitaria, ma in presenza di errate scelte di politica economica.

⁽¹²⁾ [Ivi](#), § 2, *Speciale Covid*, spec. p. 19.

⁽¹³⁾ Sulla eccessiva frammentazione degli strumenti di sostegno al reddito con causale Covid-19, ritenendo che «forse avrebbe potuto essere fatta una scelta più semplice, cioè quella di prevedere un ammortizzatore sociale unico, dedicato all'emergenza da Covid-19, e dunque che trattasse allo stesso modo grandi imprese e piccolissimi datori di lavoro», R. DEL PUNTA, *CIG per sempre? Sui dispositivi di sostegno al reddito nella pandemia da coronavirus*, in *Labor*, 2020, p. 401; in argomento si veda R. PESSI, *Le categorie contrattuali ai tempi del Covid-19*, *ivi*, p. 420, che auspica l'introduzione di un sistema universalistico di tutele; del pari, A. PERULLI, *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, *ivi*, p. 460, che evidenzia altresì come l'emergenza «possa quindi svolgere un ruolo di acceleratore di processi da tempo dormienti per dotare il nostro paese di un vero e proprio sistema gestionale delle transizioni occupazionali e di tutela del reddito dei lavoratori, con l'istituzione di una cassa semplificata Covid che duri fino al termine dell'emergenza e, in seguito, una riforma che segua i tre principi guida della semplificazione procedurale, dell'unificazione delle varie forme di cassa integrazione e dell'ampliamento dell'estensione a tipologie e settori attualmente scoperti».

Peraltro, i meccanismi selettivi di distribuzione delle risorse sollevano sempre problemi di equo bilanciamento dei valori in gioco e di adeguata protezione dei lavoratori senza reddito o a reddito ridotto.

Non si può certo immaginare di rendere strutturale un sistema pensato per sopravvivere durante l'emergenza, ma non si può nemmeno ignorare la lezione che da quest'ultima è derivata.

Gli scenari apocalittici adombrati da certa dottrina⁽¹⁴⁾, quale effetto del venir meno del blocco dei licenziamenti, previsto dall'art. 46, d.l. n. 18/2020 e successive modificazioni⁽¹⁵⁾, e del robusto apparato di ammortizzatori Covid-19⁽¹⁶⁾ vanno sostituiti con una progettualità positiva che pensi alle giovani generazioni e quindi con una prospettiva di lungo periodo.

Formazione e incentivi all'assunzione sono gli unici strumenti in grado di fronteggiare le continue trasformazioni del sistema produttivo⁽¹⁷⁾, espellendo senza tentennamento alcuno chi pretende assistenza senza idonea contropartita in termini di investimento e di apporto lavorativo, se necessario mettendo mano ai riferimenti costituzionali (artt. 4 e 41 Cost.). Per altro verso, si pone il problema delle risorse da reperire per ripensare e ristrutturare in modo equo e sostenibile il *welfare*, avendo cura di non tralasciare le questioni inter-generazionali, il profilo "familistico"⁽¹⁸⁾ e la prospettiva di genere, essenziali per non avviare con il piede sbagliato un progetto che, viceversa, dovrebbe guardare e andare lontano e che oggi più che mai cammina sulle gambe delle donne giovani, senza le quali la decrescita demografica del nostro Paese diventerà inarrestabile.

In questa logica, oltre a ripensare il ruolo delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva rispetto allo storico nodo della produttività, un intervento ineliminabile dovrà riguardare le rendite parassitarie in funzione di una complessiva revisione del sistema di imposizione fiscale, che investa anche, e soprattutto, sulla lotta all'evasione fiscale, vera piaga in un sistema di prelievo tributario che si rivela iniquo proprio perché sostenuto sempre e solo dai soliti contribuenti, fenomeno socio-economico questo che si manifesta indirettamente in tutta la sua portata in relazione ai contributi a fondo perduto alle partite Iva ed alle imprese maggiormente funestate dalla crisi da Covid-19, previsti dalla legislazione emergenziale d'autunno ed ovviamente agganciati alle differenze di fatturato rispetto al periodo comparato, "penalizzando" proprio gli operatori economici adusi a questo genere di pratica.

E così, in una spasmodica ricerca di risorse, si ripropone, come un *mantra*, il dilemma "patrimoniale sì, patrimoniale no", sebbene questo sollevi le preoccupazioni "dei soliti", cioè di quelle categorie che maggiormente hanno beneficiato di rendite

(14) A. PILEGGI, *Una riflessione sul diritto del lavoro alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, LPO, pp. 1 ss., spec. p. 5; lascia spazio all'immaginazione, invece, C. CESTER, *Emergenza epidemiologica e corresponsabilità nel rapporto di lavoro*, in *Labor*, 2020, pp. 469 ss., spec. pp. 427-473.

(15) Ma sul punto si veda anche l'art. 14, d.l. n. 104/2020.

(16) Sull'intrinseco legame tra i blocco dei licenziamenti e ammortizzatori sociali si veda A. MARESCA, *Il Diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 8, p. VII.

(17) Si veda B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *op. cit.*, spec. p. 62.

(18) Sul contributo della famiglia alle politiche di welfare, specie in relazione al *caregiving*, cfr. V. LAMONACA, *L'estensione della durata dei permessi retribuiti ex art. 33, l. n. 104/1992, e gli altri istituti di supporto dell'assistenza ai disabili in condizione di gravità*, nel volume I, sez. II, di quest'opera.

economiche di posizione, magari provenienti da attività ad alta redditività e basso apporto di lavoro, ovvero individuare forme di prelievo tributario sugli operatori economici che paradossalmente si sono arricchiti in modo esponenziale proprio grazie alla pandemia, si pensi ai giganti dell'*e-commerce* o della *web economy* ⁽¹⁹⁾.

Un ragionamento sull'introduzione di una tassa patrimoniale di scopo (ad esempio per migliorare il sistema scolastico o quello sanitario) prima o poi dovrà essere avviato in nome di una giustizia redistributiva che riequilibri diseguaglianze e precarietà e ponga rimedio ad un conflitto di classe che ormai vede contrapposti non più padroni e lavoratori, ma chi vive di lavoro e i parassiti, non dimenticando che anche all'interno della prima categoria si annidano forme di "parassitismo organizzativo" che proliferano grazie ad una legislazione iper-protettiva, sovente insiegabile ⁽²⁰⁾, ovvero a modalità di dubbia funzionalità del lavoro agile ⁽²¹⁾.

Il Covid-19 ha disvelato forze e debolezze del tessuto umano e sociale, rinvenendosi tracce delle prime, ad esempio, nella capacità di medici, infermieri e operatori sanitari di immolarsi per spirito di servizio, e delle seconde nelle pretese di sussidi "a prescindere" da un concreto stato di bisogno o negli "*smart workers*" scomparsi dai radar.

4. Le ricadute della pandemia sul sistema di istruzione e formazione

Le misure adottate per arginare la diffusione della pandemia hanno avuto effetti dirompenti sul sistema educativo e formativo. Dapprima, con la sospensione di tutte le attività formative in presenza e l'attivazione della didattica a distanza "emergenziale", poi, con le discusse riaperture e l'istituzionalizzazione della *didattica digitale integrata*, è emerso in tutta la sua evidenza il dilemma regolativo della pandemia che si esprime nel difficile bilanciamento tra libertà fondamentali e diritti costituzionali – nel caso specifico il diritto all'istruzione – e il diritto alla salute.

Nuovi equilibri si sono via configurati con l'evolvere dell'epidemia e dei suoi effetti e nei perimetri dei diversi territori, livelli e settori del sistema educativo e formativo, che hanno puntualmente fatto emergere esclusioni e disuguaglianze lungo traiettorie ben note: tanto dal lato degli studenti e delle famiglie, che si sono trovate costrette a condividere le responsabilità dell'attore pubblico relative alla organizzazione ed al funzionamento dei servizi educativi; quanto dal lato dei lavoratori dei comparti istruzione, formazione e ricerca, che si sono trovati a fronteggiare rischi in parte inediti, non solo connessi alla sicurezza, ma più in generale alla esecuzione della prestazione lavorativa

⁽¹⁹⁾ Sul punto clamoroso è il caso *Amazon* di cui dà conto il 31 luglio 2020 il sito *Milano Finanza*, secondo cui il fatturato del colosso di Jeff Bezos è cresciuto del 40% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, arrivando a quota 88,9 miliardi di dollari, nettamente al di sopra delle stime degli analisti ferme a 81,4 miliardi. L'utile è raddoppiato raggiungendo un livello record di 5,2 miliardi di dollari, frantumando le previsioni del consenso, evidenziandosi come l'azienda resti sempre in forte attivo, nonostante abbia speso 4 miliardi di dollari in costi legati alla pandemia da Covid-19 (si veda [Amazon batte le stime, utili e fatturato record nel trimestre](#), in *Milano Finanza*, 31 luglio 2020).

⁽²⁰⁾ Basti pensare alla possibilità offerta ai pubblici dipendenti di essere dispensati dal servizio *ex art.* 87, comma 6, d.l. n. 18/2020, senza alcuna decurtazione stipendiale, diversamente da quanto accade nel privato, nel caso di collocazione in Cassa integrazione guadagni.

⁽²¹⁾ Non a caso M. BROLLO, *Il lavoro agile tra emergenza pandemica e riemersione della questione femminile*, in *Labor*, 2020, pp. 507 ss., *passim*, parla di «ricorso patologico allo smart working».

con l'irrompere della didattica digitale e la sua difficile integrazione negli schemi giuridici del lavoro, in particolare, dei docenti.

Particolarmente colpita è stata, evidentemente, l'area dello svantaggio educativo, storicamente presidiata in modo insufficiente dal legislatore, con risorse e strumenti ancora non adeguati e che sono stati severamente stressati dall'emergenza, che sembra altresì aver messo in secondo piano il tema della inclusione, oggi più che mai meritevole di attenzione di fronte ai rischi connessi all'isolamento sociale e all'applicazione estensiva della didattica a distanza.

La pandemia ha, in effetti, gettato improvvisamente luce sulle criticità che connotano ogni segmento del sistema di istruzione e formazione.

Ha destabilizzato i (già) fragili equilibri del sistema dell'alternanza formativa, così cruciale per l'inclusione lavorativa dei nostri giovani, con particolare riferimento ai tre diversi dispositivi dell'alternanza scuola-lavoro, dei tirocini e dell'apprendistato, che sono stati sostanzialmente svuotati con il venir meno di quel "principio di unità" tra teoria e pratica che dovrebbe connotarli. Ma ha fatto emergere, altresì, in tutta la loro evidenza le falle del sistema della formazione degli adulti e dei lavoratori. I CPIA sono stati di fatto "lasciati indietro", confermando la storica disattenzione al tema della qualità e della efficienza del sistema di educazione degli adulti. Non meno evidenti sono le criticità del sistema della formazione continua, sul piano della *governance* e delle capacità strategiche necessarie per reagire tempestivamente alle sfide poste dalla pandemia. Nuove linee di disuguaglianza sono infine emerse nel mondo dei professionisti che ha registrato, a fronte di interventi più o meno uniformi (nel segno della sburocratizzazione e della digitalizzazione) riguardanti la formazione per le professioni regolamentate, una assenza di provvedimenti nell'area delle professioni non regolamentate, molte delle quali severamente colpite dalla crisi.

5. Tra razionalità economica e razionalità giuridica: il diritto delle relazioni industriali

In questo contesto, e in prospettiva nei mesi che ci aspettano per una auspicabile quanto incerta ripresa, non si possono però lasciare sullo sfondo gli enormi sforzi che i sistemi settoriali e territoriali di relazioni industriali hanno fatto nel corso dei mesi più duri del *lockdown*. Le migliaia di protocolli aziendali anti-contagio che hanno fatto seguito al protocollo del 14 marzo sottoscritto dalle parti sociali insieme al Governo sono stata la dimostrazione di una vitalità degli attori del sistema di relazioni industriali che potranno avere un ruolo sia nella fase più difficile della crisi economica in corso, come già accaduto durante la grande recessione post 2008, sia nella traduzione settoriale e locale degli strumenti economico-finanziari messi in atto.

Non si può ignorare come la contrapposizione tra beni/valori di rango costituzionale come la "salute", l'"impresa" e il "lavoro" sia stata, nel dibattito che ha accompagnato la decisione di utilizzare i codici Ateco per individuare settori essenziali e non, ancora una volta stata rappresentata e condotta attraverso il filtro di una razionalità economica unilaterale. Questo tanto in termini di critica (lato imprese) che di rovesciamento (lato sindacati e parte della politica) che non ha consentito di comprendere pienamente, nella ricerca delle soluzioni normative e nella sistematizzazione dottrinale che

le accompagna, non solo la portata reale dei problemi, ma anche la ricchezza della dimensione giuridico-istituzionale che scaturisce dalla costante interazione tra i gruppi di interesse contrapposti nella soluzione dei sempre più gravi problemi del lavoro che, come detto, si intersecano oggi con tematiche che fuoriescono dai confini dell'impresa e del mercato del lavoro (ambiente e demografia su tutte). Finendo così col trascurare nella gestione politica delle problematiche lavoristiche e occupazionali connesse alla emergenza sanitaria le risposte sistemiche fornite, anche in termini di produzione normativa, dagli attori delle relazioni industriali.

Le conseguenze sono presto dette: l'unilateralità dei criteri decisionali genera eterogeneità dei fini. E questo si traduce in una ulteriore penalizzazione di fasce di lavoratori (temporanei, giovani, dei servizi a basso valore aggiunto ma a forte componente relazionale) che già prima della emergenza erano profondamente svantaggiate.

Un monito per le fasi che ci aspettano e che non può che coinvolgere anche la dimensione di comunicazione politica e istituzionale che ha accompagnato la gestione della emergenza. Dimensione che incide sempre di più nel processo concertativo diventando finanche una sua fase specifica attraverso il coordinato utilizzo dei media nell'anticipare i provvedimenti e nel captare le reazioni degli "utenti". In questo contesto gli attori sindacali e datoriali hanno mostrato una distanza tra le rivendicazioni nazionali e la prassi settoriale e territoriale messa in atto. Distanza che depona a vantaggio della concretezza e dell'efficienza delle seconde rispetto alla frammentazione e alla dialettica insolubile della prima. Tutti aspetti questi che suggeriscono come la complessità del mercato del lavoro contemporaneo, speculare a quella delle trasformazioni di natura tecnologica, demografica e ambientale, imponga una profonda riflessione in merito alla capacità di sistemi (e quindi norme) nazionali di governarla.

Non si tratta ora di concentrare il giudizio su quanto accaduto in mesi per i quali tutti riconoscono i caratteri di novità, imprevedibilità (sebbene dal punto di vista ambientale la pandemia fosse stata più volte annunciata) e contingenza. Si tratta piuttosto nel cogliere in quanto accaduto il compimento e la dimostrazione di quei segnali di disgregazione degli approcci nazionali e onnicomprensivi che potevano caratterizzare un modello del lavoro uniforme e standardizzato come quello della fabbrica fordista, ma che poco riescono a rappresentare la frammentazione di un mondo sempre più verticalizzato nelle specializzazioni e, a sua volta, sempre più succube del suo posizionamento in catene globali del valore mutevoli. Se una lezione ci consegna la crisi sanitaria da Covid-19 è infatti essenzialmente, almeno per noi giuslavoristi, una lezione di metodo. E cioè l'importanza dello studio del diritto che nasce dai sistemi di relazioni industriali – quello che abbiamo imparato a chiamare il "diritto delle relazioni industriali" – come base per progettare assetti giuridico-istituzionali adattabili e modelli di *welfare* legati alle dinamiche della produttività e della crescita e soprattutto coerenti con una geografia economica che, oggi, può essere pienamente compresa, anche in termini di razionalità giuridica, solo ripercorrendo le dinamiche delle catene globali del valore e delle relative filiere produttive e distributive ed entrando nelle logiche dei mercati transizionali del lavoro.

6. Qualche considerazione conclusiva

Se si condividono queste riflessioni, può convenirsi allora che l'accademia giuslavorista non può limitarsi solo a disquisire sull'art. 2087 c.c. o sull'efficacia dei protocolli siglati dal Governo con le Parti sociali o sulla responsabilità datoriale per contagio da SARS-CoV-2, ma per il ruolo istituzionale e culturale che riveste e per le competenze di cui è portatrice, deve accollarsi l'onere di riorientare il diritto del lavoro del futuro prossimo onde fornire le coordinate valoriali e normative indispensabili per affrontare la nuova questione sociale in cui siamo già totalmente immersi⁽²²⁾. Ed è questo quello che abbiamo cercato di fare in questa corposa opera collettanea, la cui elaborazione, iniziata con determinazione e ingente dispiego di giovani intelligenze già all'indomani delle prime disposizioni emergenziali, è stata particolarmente laboriosa e dispendiosa in termini di tempo e che, comunque, non vuole mettere in secondo piano il necessario sostegno a operatori economici e giuridici nella lettura e razionalizzazione della imponente legislazione emergenziale, vuoi quella più effimera e contingente, vuoi soprattutto quella destinata a condizionare la costruzione degli assetti futuri del nostro diritto del lavoro e della sicurezza sociale.

Quale la prospettiva? Preso atto che con il mero assistenzialismo non si va lontano, anzi non si va da nessuna parte, occorre un diritto del lavoro e della sicurezza sociale in grado di coniugare sostenibilità e solidarietà, col supporto della sussidiarietà nella sua duplice configurazione, verticale ed orizzontale, riscoprendo dopo anni opachi il contributo delle realtà locali e dell'autonomia collettiva.

In questa direzione va la presente ricerca se non nei risultati sicuramente nella impostazione.

7. Una nota metodologica e un ringraziamento

La "ponderosità" della ricerca (articolata in 5 volumi) suggerisce l'opportunità di una breve notazione metodologica, non sembrando sufficiente per giustificarla invocare l'analisi della normativa emergenziale sotto diverse angolazioni e il mero dato numerico dei saggi raccolti.

La scelta fatta dai curatori è quella della "autosufficienza" della ricerca, prendendo in prestito dal processo civile la condizione di ammissibilità dei ricorsi per cassazione, dichiarati inesorabilmente inammissibili ove non consentano al collegio di legittimità di valutare i motivi di censura senza attingere ad atti o documenti esterni al ricorso. Ebbene ciascuno dei 70 contributi⁽²³⁾ non si limita a dare conto della normativa emergenziale analizzata dalla prospettiva prescelta, estendendo la riflessione, sia pure nei limiti consentiti dalle finalità della ricerca, al quadro normativo generale con il doppio fine di individuare, da un lato, le interrelazioni con la normativa emergenziale e, dall'altro lato, l'influenza che la seconda può esercitare sul primo una volta cessata la pandemia che l'ha generata.

⁽²²⁾ Cfr. D. GAROFALO, *op. cit.*, pp. 429 ss., nonché C. ZOLI, *La tutela dell'occupazione nell'emergenza epidemiologica fra garantismo e condizionalità*, in *Labor*, 2020, pp. 439 ss.

⁽²³⁾ Ciascun volume si compone dei seguenti contributi in termini numerici: volume I 17; II 16; III 16; IV 13; V 8.

Il rischio insito in tale metodo è quello delle ripetizioni rinvenibili nel confronto tra i vari saggi. Un rischio evidente, ma che ci pare di gran lunga compensato dalla comodità di consultazione degli stessi proprio per la loro caratteristica di “autosufficienza”, almeno nelle intenzioni dei curatori/trici e nell’impegno degli Autori/trici. Autori e autrici che ringraziamo pubblicamente, al pari dei validi componenti della redazione di ADAPT University Press, per la pazienza e la passione con cui ci hanno seguito in questa impegnativa e faticosa iniziativa editoriale, che poteva diventare una sorta di tela di Penelope nell’attesa dell’ultimo aggiornamento legislativo, e che vogliamo ora condividere con tutti voi nella modalità più diretta e immediata che è quella dell’*open access*, con la convinzione che non ci sia per loro e anche per noi premio più grande per ripagare questa fatica della possibilità di essere letti da molte più persone di quanto le tradizionali pubblicazioni cartacee consentano. È questo insomma un nostro piccolo contributo per uscire tutti assieme e con un rinnovato spirito di solidarietà anche umana dalle profonde incertezze della pandemia e avviare quella necessaria riflessione sul futuro del diritto del lavoro e della sicurezza sociale che ci ha consentito di aggregare così tante forze e giovani energie attorno a un progetto così ambizioso.

*Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,
Valeria Filì e Francesco Seghezzi*

Scuola e Università: le sfide della didattica a distanza e del lavoro agile

di Lilli Casano

Abstract – I provvedimenti adottati nella situazione emergenziale hanno determinato di fatto una redistribuzione delle responsabilità tra Stato e famiglie con riferimento ai servizi educativi, foriera di serie criticità, in concomitanza con la diffusione capillare dello *smart working* che ha esposto soprattutto le madri lavoratrici a forti tensioni e rischi. La didattica a distanza ha consentito di garantire il diritto all'istruzione e svelato buone potenzialità, ma anche evidenti criticità sul fronte dell'ampliamento delle disuguaglianze e dei rischi di esclusione, e su quello della gestione del rapporto di lavoro del personale scolastico. Il contributo analizza i provvedimenti adottati dal Governo unitamente a quelli ministeriali e alle posizioni dei sindacati del settore, con l'obiettivo di fare emergere le scelte regolative che hanno contribuito all'emergere di queste tensioni.

Abstract – The measures adopted in the pandemic emergency have caused a redistribution of responsibilities between the State and families in the field of education, fostering serious critical issues, in conjunction with the widespread diffusion of remote working, which has exposed employed mothers to disproportionate tensions and risks. Distance learning has made it possible to guarantee the right to education and revealed good potential, but also showed the risk of widening inequalities and exclusions, alongside to severe constraints in managing the employment relationship of school staff. The contribution analyses the measures adopted by the Government together with the ministerial directives and the positions of the trade unions in the sector, with the aim of bringing out the regulatory choices that have contributed to the emergence of these tensions.

Sommario: 1. Prima sistematizzazione e risorse aggiuntive. – 2. Didattica a distanza e gestione del rapporto di lavoro del personale docente. – 3. Università: misure di supporto per la continuità delle attività didattiche e di ricerca e diritto allo studio. – 4. Un banco di prova per l'Università agile: alcune criticità emerse nel corso dell'emergenza.

La sospensione di tutte le attività educative e formative, e la connessa attivazione della didattica a distanza al fine di consentire una continuità indispensabile per garantire il diritto costituzionale all'istruzione ⁽¹⁾, è avvenuta in un percorso a tappe ⁽²⁾,

⁽¹⁾ Secondo C. CROSETTA, *Diritti sociali al tempo dell'emergenza coronavirus: una "prima analisi" in chiave antropologico-giuridica*, in *BioDiritto*, 16 marzo 2020, p. 2 (in corso di pubblicazione in *BioLaw Journal*, 2020, n. 2), grazie alla attivazione della didattica a distanza, si può affermare che «il diritto sociale all'istruzione sia quello che la situazione emergenziale sta comprimendo di meno, garantendo almeno il livello "istruttivo", anche se le dimensioni educative e di socializzazione risultano essere quelle evidentemente più sacrificate».

⁽²⁾ Il d.l. n. 6/2020 (*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito con modificazioni dalla l. n. 13/2020, ha previsto, all'art. 2, comma 2, lett. d, la

determinando, con l'estensione a tutto il territorio nazionale, una vera e propria rivoluzione in un settore cui sono affidati alcuni tra i più importanti aspetti della vita personale e sociale delle famiglie, con effetti a cascata in diversi ambiti.

Le ripercussioni sono state da subito evidenti nella sfera lavorativa, non solo del personale del comparto, ma anche dei lavoratori con figli in età scolare che hanno continuato a svolgere la loro prestazione lavorativa a tempo pieno in *smart working*. In tali casi, infatti, con la integrazione di fatto di luogo di lavoro, di apprendimento, e della vita privata, si è registrato un aumento esponenziale dei rischi connessi alla interferenza – o contaminazione – tra ciò che è considerato tempo di lavoro e ciò che è considerato tempo personale ⁽³⁾. Pur a fronte dello sforzo straordinario compiuto dal personale docente, infatti, la situazione emergenziale ha determinato una redistribuzione di fatto delle responsabilità in capo a famiglie e Stato (per il tramite degli istituti scolastici), con particolare riferimento alla corretta esecuzione del progetto educativo e dell'offerta formativa, alla disponibilità di strutture e attrezzature idonee, alla sicurezza degli alunni, responsabilità che pur formalmente in capo alle istituzioni preposte sono state, nella realtà, condivise con le famiglie ⁽⁴⁾.

Mai come in questa situazione emergenziale, infatti, è stato evidente come la formazione a distanza sia realizzabile solo in presenza di condizioni specifiche che riguardano non solo l'accesso a risorse materiali, ma soprattutto la disponibilità di un supporto professionale, in questo caso offerto anche nel contesto familiare, al fine di governare gli aspetti organizzativi e relazionali di un servizio che ha una ineliminabile dimensione personale. Giova a tal proposito ricordare che l'Italia si colloca al 24° posto fra i 28 Stati membri dell'UE nell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) della Commissione europea per il 2019: tre persone su dieci non utilizzano ancora Internet abitualmente e più della metà della popolazione non possiede

possibilità di sospendere – nei comuni o nelle aree nei quali risultasse positiva almeno una persona per la quale non si conoscesse la fonte di trasmissione o comunque i casi non fossero relativi a persone provenienti da zone già interessate dal contagio – i servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, facendo salva la possibilità di svolgere le attività formative a distanza. Il d.P.C.M. 25 febbraio 2020 introduce ulteriori disposizioni, ribadendo la possibilità per istituzioni scolastiche e universitarie di organizzare la didattica a distanza, misure confermate nel d.P.C.M. 1° marzo 2020. Con la sospensione delle attività delle istituzioni educative e formative di due settimane su tutto il territorio nazionale viene prescritta l'attivazione della didattica a distanza su larga scala (d.P.C.M. 4 marzo 2020), confermata in tutti i provvedimenti successivi, fino alla formalizzazione della “didattica digitale integrata” con il decreto del Ministro dell'istruzione del 26 giugno 2020, n. 39 e le successive Linee guida sulla didattica digitale integrata introdotte dal decreto del Ministero dell'istruzione del 7 agosto 2020, n. 89 (si veda *infra*).

⁽³⁾ Cfr. E. GENIN, *Proposal for a Theoretical Framework for the Analysis of Time Porosity*, in *IJCLLIR*, 2016, vol. 32, n. 3, pp. 280-300. Con riferimento specifico al contesto in cui si colloca la nostra analisi, parla di «apoteosi del *work-life blending*» A.R. TINTI, *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2020, n. 419, p. 45, segnalando il paradosso insito ne «la condivisione familiare degli spazi e delle connessioni in una forzata artigianalità domestica che è esasperazione del bisogno di conciliazione in coincidenza con la piena operatività dello strumento di ultima generazione che era stato pensato anche per favorire il *work-life balance*».

⁽⁴⁾ Secondo una indagine condotta da Cisl FSUR e pubblicata il 7 aprile 2020, nel 60% dei casi le famiglie (al netto di quelle impossibilitate a farlo per problemi tecnici o mancanza di strumentazione) partecipano attivamente allo svolgimento delle attività di apprendimento (CISL FSUR, *Il punto sulla didattica a distanza. Quanta, come, dove*, 2020).

competenze digitali di base; sia la copertura che la diffusione della banda larga ultra-veloce risultano ben al di sotto della media UE; solo il 20% degli insegnanti ha effettuato corsi di formazione in materia di alfabetizzazione digitale; il 92% delle persone di età compresa tra i 16 e i 24 anni usa abitualmente internet, il che posiziona l'Italia all'ultimo posto tra i 28 Stati membri dell'UE; il 19% dei residenti in Italia, quasi il doppio della media UE, non ha mai usato Internet; la frequenza di corsi di formazione è la meno diffusa tra le attività svolte online, che vedono la predominanza di *streaming* e *download* di musica o video e del gioco online ⁽⁵⁾.

1. Prima sistematizzazione e risorse aggiuntive

L'attivazione della didattica a distanza su larga scala è stata prescritta per la prima volta a seguito della sospensione di due settimane, su tutto il territorio nazionale, delle attività delle istituzioni educative e formative ⁽⁶⁾. Il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, attraverso note diramate agli Uffici scolastici regionali e per il loro tramite ai dirigenti scolastici, ha dapprima comunicato la necessità di attivare la didattica a distanza ⁽⁷⁾ e fornito indicazioni di massima sulle modalità attraverso cui organizzare le attività ⁽⁸⁾. Con la nota 17 marzo 2020, n. 388 ⁽⁹⁾, ha poi fornito le prime indicazioni operative, impartendo direttive che, per esplicita ammissione dei suoi estensori, si collocano «al di fuori della logica dell'adempimento e della quantificazione». La didattica a distanza è definita come «costruzione ragionata e guidata del sapere attraverso un'interazione tra docenti e alunni» che può includere «il collegamento diretto o indiretto, immediato o differito, attraverso videoconferenze, videolezioni, chat di gruppo; la trasmissione ragionata di materiali didattici, attraverso il caricamento degli stessi su piattaforme digitali e l'impiego dei registri di classe in tutte le loro funzioni di comunicazione e di supporto alla didattica, con successiva rielaborazione e discussione operata direttamente o indirettamente con il docente; l'interazione su sistemi e app interattive educative propriamente digitali», a patto che non venga meno la relazione tra docenti e studenti, indispensabile anche ai fini della valutazione. La nota impartisce poi precise istruzioni sul fronte della progettazione delle attività, del coordinamento del personale scolastico, della tutela della privacy, della valutazione, con una specifica attenzione agli alunni con bisogni educativi speciali e disturbi specifici dell'apprendimento. Entrando nel merito della progettazione didattica (con indicazioni dettagliate per ogni ordine di scuola) e delle modalità di valutazione, fino a prevedere l'avvio di

⁽⁵⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI). Relazione nazionale per il 2019. Italia*, 2019.

⁽⁶⁾ D.P.C.M. 4 marzo 2020.

⁽⁷⁾ Nota 6 marzo 2020, n. 278, e nota 8 marzo 2020, n. 279.

⁽⁸⁾ Già nella nota n. 278/2020, cit., è specificato: «Le istituzioni scolastiche della scuola primaria e secondaria, nell'ambito della propria autonomia, attivano o potenziano modalità di apprendimento a distanza, ottimizzando le risorse didattiche del registro elettronico e utilizzando classi virtuali e altri strumenti e canali digitali per favorire la produzione e la condivisione di contenuti. È essenziale, nella definizione delle modalità di intervento, il più ampio coinvolgimento della comunità educante, anche al fine di offrire esperienze di mutuo aiuto e di formazione peer to peer».

⁽⁹⁾ Recante *Emergenza sanitaria da nuovo Coronavirus. Prime indicazioni operative per le attività didattiche a distanza*.

un sistema di monitoraggio delle attività didattiche in capo ai dirigenti, la nota ha ricevuto aspre critiche da parte delle organizzazioni sindacali, legate al mancato rispetto delle prerogative dei docenti, degli organi collegiali, dei dirigenti e più in generale della autonomia didattica. Al netto delle possibili valutazioni di merito in un dibattito molto complesso e ancora acceso nel momento in cui si scrive, ciò che è possibile registrare che si è di fatto proceduto, mediante note ministeriali, ad una sistematizzazione provvisoria dell'istituto della didattica a distanza, in assenza di una sua compiuta disciplina legale e contrattuale.

L'art. 120 del d.l. n. 18/2020 (*Piattaforme per la didattica a distanza*) è dunque intervenuto per introdurre le prime misure di sostegno, incrementando le risorse del Piano nazionale per la scuola digitale ⁽¹⁰⁾ e prevedendo una dotazione organica aggiuntiva di 1.000 assistenti tecnici per le scuole del primo ciclo.

Il comma 1 prevede un incremento di 85 milioni di euro per l'anno 2020 del fondo finalizzato alla attuazione del Piano nazionale per la scuola digitale, che aveva già tra i suoi obiettivi il potenziamento degli strumenti didattici e laboratoriali, l'adozione di strumenti organizzativi e tecnologici per la gestione, la trasparenza e la condivisione dei dati, la formazione dei docenti, la formazione dei direttori, assistenti amministrativi, assistenti tecnici, il potenziamento delle infrastrutture di rete, l'adozione di testi digitali, il cofinanziamento di laboratori territoriali per l'occupabilità, la promozione di una rete nazionale di centri di ricerca e formazione. Le risorse aggiuntive stanziata dal d.l. n. 18/2020 sono destinate a finanziare l'acquisto o il potenziamento di piattaforme e strumenti digitali per l'apprendimento a distanza (10 milioni) (comma 2, lett. a) ⁽¹¹⁾, l'acquisto e messa a disposizione degli studenti meno abbienti in comodato d'uso di dispositivi digitali individuali (70 milioni) (comma 2, lett. b), la formazione del personale scolastico (5 milioni) (comma 2, lett. c).

Il comma 5 prevede che tali risorse siano ripartite secondo criteri stabiliti con decreto del Ministero dell'istruzione, tenuto conto della distribuzione per reddito nella relativa regione e del numero di studenti di ciascuna. Il d.m. 26 marzo 2020, n. 187 ⁽¹²⁾, individua, dunque, i seguenti criteri: numero degli studenti derivanti dall'Anagrafe nazionale degli studenti rilevato per l'anno scolastico 2019/2020 e status socio-economico delle famiglie degli studenti (indicatore Ocse ESCS), come rilevato dall'Invalsi, adottando un diverso peso ponderale tra i due criteri a seconda delle finalità ⁽¹³⁾. Criteri e modalità di ripartizione che si differenziano da quelli previsti per la ripartizione dei

⁽¹⁰⁾ [L. n. 107/2015](#) (*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*), commi 57-62.

⁽¹¹⁾ Con riferimento specifico all'acquisto o potenziamento delle piattaforme a distanza (art. 120, comma 2, lett. a), la nota MIUR 28 marzo 2020, n. 562, ricorda, d'altra parte, che numerose piattaforme sono state già messe a disposizione gratuitamente dall'amministrazione. In particolare, è stata implementata una [pagina dedicata sul sito istituzionale del Ministero](#), che rende disponibili piattaforme telematiche certificate, contenuti didattici digitali e specifici strumenti di assistenza.

⁽¹²⁾ D.m. 26 marzo 2020, n. 187, che dispone il riparto delle risorse e degli assistenti tecnici in attuazione dell'art. 120 del d.l. n. 18/2020 per la didattica a distanza.

⁽¹³⁾ Per il riparto dei fondi di cui all'art. 120, comma 2, del d.l. n. 18/2020 (piattaforme e strumenti digitali per l'apprendimento a distanza, dispositivi digitali individuali, formazione del personale scolastico) si veda l'allegato 1 al d.m. 26 marzo 2020, n. 187; per il riparto dei fondi di cui all'art. 120, comma 4, del d.l. n. 18/2020 (contingente assistenti tecnici per USB) si veda l'allegato 2 allo stesso decreto ministeriale.

fondi ordinari dello stesso Piano, nel tentativo di tenere in considerazione la situazione socio-economica delle famiglie ⁽¹⁴⁾.

Le modalità di determinazione dei criteri per la distribuzione delle risorse, e i criteri stessi, sono stati criticati da più parti. Da un lato, i sindacati del comparto hanno denunciato ⁽¹⁵⁾, con riferimento specifico alla determinazione dei criteri per la ripartizione dei fondi destinati alla formazione del personale scolastico, la mancata attivazione del confronto previsto dal contratto collettivo integrativo firmato il 19 novembre 2019 ⁽¹⁶⁾, che all'art. 22, comma 4, lett. *a3*, prevede che, qualora intervengano atti normativi o contrattuali che producono effetti in materia di formazione, anche relativamente alla disponibilità di risorse finanziarie, sia necessario procedere all'informativa e ad un ulteriore atto negoziale.

Dall'altro, la Conferenza delle Regioni ha segnalato la necessità, in sede di conversione in legge del decreto, di introdurre modifiche legate alla possibilità di destinare parte delle risorse al potenziamento della connettività interna delle scuole (LAN/WLAN), indispensabile per lo sviluppo della formazione a distanza, toccando, invero, un nodo centrale già evidenziato dalle organizzazioni sindacali e cioè quello dei requisiti tecnici e dei problemi di accessibilità dei sistemi ⁽¹⁷⁾. Sempre dalla Conferenza delle Regioni è arrivata una seconda segnalazione, relativa alla necessità di inserire tra le istituzioni beneficiarie delle risorse, oltre a quelle scolastiche, le istituzioni del sistema regionale di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), che rappresenta uno dei canali per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione stabiliti dalla legge e parte integrante del Sistema educativo nazionale.

Entrambe le richieste, tuttavia, non sono state recepite in sede di conversione, mentre è stato aggiunto all'art. 2 il comma *6-bis*, che prevede lo stanziamento, per le finalità di cui al comma 2, lett. *a* e *b* (acquisto di piattaforme per le scuole e di dispositivi individuali per gli studenti), della somma di 2 milioni di euro nell'anno 2020 in favore delle istituzioni scolastiche paritarie ⁽¹⁸⁾.

L'art. 120, comma 4, del d.l. n. 18/2020 ha previsto poi una dotazione organica aggiuntiva di 1000 assistenti tecnici per le scuole del primo ciclo. Con la nota 2 aprile 2020, n. 7895 il Ministero ha fornito indicazioni operative di accompagnamento al

⁽¹⁴⁾ I criteri di riparto tra le scuole delle risorse ordinarie per l'attuazione del Piano (30 milioni annui), definiti dal d.m. 15 ottobre 2015, n. 834, riguardano: tipologia della istituzione scolastica, numero di studenti diversamente abili, consistenza numerica degli alunni, numero di plessi e sedi, numero di classi terminali.

⁽¹⁵⁾ In un comunicato del 6 aprile 2020 indirizzato al Capodipartimento Istruzione e alla Direzione generale per il personale scolastico del Ministero istruzione.

⁽¹⁶⁾ Giova ricordare che l'art. 22, comma 4, lett. *a3*, del CCNL del comparto Scuola sottoscritto da FLC-Cgil, Cisl Scuola, Uil Scuola, Snals Confsal e Gilda Unams individua i criteri di ripartizione delle risorse per la formazione del personale docente, educativo ed ATA come materia di contrattazione nazionale integrativa. In osservanza di tale previsione è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale integrativo 19 novembre 2019, concernente i criteri generali di ripartizione delle risorse per la formazione del personale docente, educativo ed ATA per gli anni scolastici relativi al triennio 2019/2020-2020/2021-2021/2022.

⁽¹⁷⁾ Queste dipendono dalla infrastruttura tecnologica, dalla tipologia e da eventuali limitazioni di connessione dati, dai dispositivi hardware e software.

⁽¹⁸⁾ L. n. 27/2020, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

d.m. 26 marzo 2020, n. 187, che ha definito i criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie necessarie. Viene prevista l'assegnazione, tramite Uffici Scolastici Regionali, di tali figure a "scuole polo" individuate dagli stessi Uffici, che assicurano consulenza e supporto per tutte le scuole, sollecitando la collaborazione tra ogni scuola polo del ciclo primario e l'istituzione scolastica secondaria più vicina in possesso delle graduatorie di istituto per assistenti informatici ⁽¹⁹⁾ per individuare l'aspirante alla nomina. Con l'assunzione di tali profili si attua un cambiamento da tempo rivendicato dalle organizzazioni sindacali del settore, che avevano tuttavia richiesto in fase emergenziale l'estensione anche ai CPIA (Centri per l'istruzione degli adulti) della possibilità di utilizzo del personale tecnico.

La situazione specifica dei CPIA con riferimento alle concrete possibilità di attivazione della didattica a distanza è emersa con forza, ma non sembra aver trovato adeguata risposta, considerate le specificità dell'utenza. La nota ministeriale 20 marzo 2020, n. 4739 ⁽²⁰⁾, oltre a prevedere misure specifiche tra cui la deroga alla frequenza minima prevista per i percorsi personalizzati, estende di fatto ai CPIA le misure adottate per tutti gli istituti scolastici, segnalando la possibilità di avvalersi, per l'organizzazione della didattica a distanza, dei gruppi di supporto costituiti presso gli Uffici Scolastici Regionali nell'ambito del *Piano di attività per l'innovazione dell'istruzione degli adulti (PAIDEIA)* finalizzato a fornire linee guida e strumenti per la concreta attuazione della riforma del settore avviata nel 2012 ⁽²¹⁾. Con la nota 6474 del 27 aprile 2020 ⁽²²⁾ il Ministero dell'istruzione ha trasmesso inoltre una nota del Ministero della giustizia ⁽²³⁾ relativa alla continuità didattica e la salvaguardia del diritto all'istruzione delle persone in esecuzione di pena, con particolare riguardo alle modalità per garantire la didattica a distanza, anche in relazione agli esami conclusivi, d'intesa con gli istituti di prevenzione e pena interessati.

La ricostruzione fin qui svolta sembra fare emergere, in definitiva, pur nella consapevolezza dell'importante sforzo fatto nella fase emergenziale, una scarsa considerazione di problematiche centrali nel complesso processo di digitalizzazione della scuola italiana ⁽²⁴⁾, che è connotato da profonde disuguaglianze ⁽²⁵⁾ solo in parte intercettate

⁽¹⁹⁾ Le scuole del primo ciclo di istruzione, infatti, in assenza della previsione di assistente tecnico nella propria dotazione organica, non procedono alla predisposizione della graduatoria per tale profilo professionale.

⁽²⁰⁾ *Istruzione degli adulti e Apprendimento permanente – Prime indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

⁽²¹⁾ A norma dell'art. 11 del d.P.R. n. 263/2012, *Regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.*

⁽²²⁾ *Istruzione degli adulti e apprendimento permanente a seguito dell'attuazione delle misure di gestione e contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Esami conclusivi dei cicli scolastici.*

⁽²³⁾ Nota 21 aprile 2020, prot. n. 0130438.U.

⁽²⁴⁾ Per una ricostruzione delle sfide connesse al processo di digitalizzazione della scuola sul piano teorico e pratico si veda O. GIANCOLA, E. GRIMALDI, M. ROMITO, *La digitalizzazione della scuola. Temi, teorie e metodi di ricerca*, in *Scuola Democratica*, 2019, n. 3, pp. 461-479.

⁽²⁵⁾ Si veda E. GREMIGNI, *Competenze digitali e Media Education: potenzialità e limiti del Piano Nazionale Scuola Digitale*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2019, n. 1, p. 2, che sottolinea come le dimensioni del digital divide siano complesse e stratificate, in quanto riconducibili ad almeno tre livelli: quello dell'accesso agli strumenti tecnologici, quello del possesso delle competenze necessarie

dai provvedimenti adottati. Pare cioè condivisibile l'opinione di chi ha segnalato come questo periodo di eccezionalità abbia evidenziato l'imprescindibile funzione di eguaglianza (sostanziale) che la scuola (di ogni ordine e grado) veicola, funzione che l'esperienza della didattica a distanza, per quanto utile, non è in grado di esercitare, amplificando, anzi, nonostante l'impegno delle istituzioni, le diseguaglianze e le esclusioni⁽²⁶⁾.

Lo stanziamento di ulteriori fondi per le istituzioni scolastiche e le Università con il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, non ha arginato le tensioni e le criticità manifestatesi nel corso dell'emergenza. Con la chiusura dell'anno scolastico ed il temporaneo rallentamento della diffusione della pandemia è però iniziata una fase che potremmo definire di "normalizzazione" dell'esperienza della didattica a distanza. Con il decreto del 26 giugno 2020, n. 39, il Ministero dell'istruzione ha fornito un quadro di riferimento entro cui progettare la ripresa delle attività scolastiche nel mese di settembre, con particolare riferimento alla necessità per le scuole di dotarsi di un Piano scolastico per la didattica digitale integrata, adottando il *Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021*. Secondo le indicazioni di tale documento sono state adottate⁽²⁷⁾ le *Linee guida nazionali per la Didattica digitale integrata* che costituiscono la cornice di riferimento per la redazione dei Piani scolastici per la didattica digitale integrata da parte delle istituzioni scolastiche.

L'istituzionalizzazione della didattica a distanza nella forma di didattica digitale integrata si è collocata sullo sfondo dell'accesso dibattito legato alla decisione di predisporre comunque il rientro in aula di studenti e docenti per l'avvio dell'anno scolastico 2020/2021⁽²⁸⁾, ancor di più di fronte al dispiegarsi degli effetti della "seconda ondata" della pandemia. Nell'ambito delle nuove restrizioni imposte dai provvedimenti di ottobre (d.P.C.M. 18 ottobre 2020 e d.P.C.M. 24 ottobre 2020), è stata infatti disposta la riattivazione della didattica a distanza solo per le scuole secondarie di secondo grado. Il d.P.C.M. 24 ottobre 2020 precisa che le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado predispongono modalità flessibili della didattica ricorrendo alla didattica digitale integrata per almeno il 75% delle attività. La nota ministeriale del 25 ottobre n. 1927 chiarisce che tale soglia minima è da rispettarsi anche qualora le ordinanze regionali rechino un limite inferiore, fermo restando che per le scuole dell'infanzia e le istituzioni scolastiche del primo ciclo l'attività didattica è resa in presenza, e sollecita particolare attenzione, nell'attuazione della misura, agli alunni con disabilità, con disturbi specifici dell'apprendimento ed altri bisogni educativi speciali.

per il loro utilizzo, quello del posizionamento degli utenti in campo sociale e della connessa capacità di ottenere o meno vantaggi nella quotidianità a partire da un uso appropriato delle tecnologie.

⁽²⁶⁾ A. ALGOSTINO, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2020, n. 3, p. 7.

⁽²⁷⁾ D.m. n. 89 del 7 agosto 2020.

⁽²⁸⁾ Art. 32, comma 4, d.l. 14 agosto 2020, n. 104.

2. Didattica a distanza e gestione del rapporto di lavoro del personale docente

L'attivazione della didattica a distanza ha fatto emergere importanti tensioni sul fronte del bilanciamento tra diritto-dovere all'istruzione, obblighi del corpo docente e esigenze legate alla privacy ed ai rischi digitali ⁽²⁹⁾. Per comprendere potenzialità, limiti e rischi dei provvedimenti adottati occorre, evidentemente, partire da un dato di realtà, quello che ha visto, fin dall'inizio dell'emergenza, la maggior parte del personale delle istituzioni educative di ogni ordine e grado assicurare continuità ai servizi, in un quadro legale incerto e lacunoso. Se le note ministeriali già sopra richiamate hanno impartito precise istruzioni al personale docente, con riferimento alle modalità di attivazione della didattica a distanza, disposizioni specifiche con riferimento allo svolgimento delle prestazioni lavorative nell'ambito di tale modalità sono introdotte per la prima volta con il d.l. n. 22/2020 ⁽³⁰⁾. L'art. 2, comma 3, prevede che il personale docente assicuri comunque le prestazioni didattiche nelle modalità a distanza, utilizzando strumenti informatici a disposizione. Le prestazioni lavorative e gli adempimenti connessi dei dirigenti scolastici nonché del personale scolastico, come determinati dal quadro contrattuale e normativo vigente, possono a tal fine svolgersi nelle modalità del lavoro agile anche attraverso apparecchiature informatiche e collegamenti telefonici e telematici, fermo quanto stabilito all'art. 87 del d.l. n. 18/2020. Come noto tale articolo ha disposto che, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica, ovvero fino a una data antecedente stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il lavoro agile costituisca modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni. Conseguentemente, è stabilito che la presenza del personale nei luoghi di lavoro sia limitata alle sole attività indifferibili che non possano essere svolte in modalità agile. Le pubbliche amministrazioni interessate sono quelle di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, incluse dunque le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado; qualora al personale non siano forniti strumenti informatici dall'amministrazione la prestazione lavorativa in lavoro agile può essere svolta anche attraverso strumenti nella disponibilità del dipendente: in tali casi l'art. 18, comma 2, della l. n. 81/2017, che pone in capo al datore di lavoro la responsabilità della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti tecnologici assegnati al lavoratore per lo svolgimento dell'attività lavorativa, non trova applicazione.

Il d.P.C.M. 26 aprile 2020, nel disciplinare le misure attuative urgenti di contenimento del contagio per il periodo dal 4 maggio 2020 al 17 maggio 2020, all'art. 2, comma 1, richiamando espressamente la disposizione dell'art. 87, ha confermato l'adozione del lavoro agile quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le istituzioni scolastiche ⁽³¹⁾. Sono ovviamente escluse le prestazioni che possano essere svolte esclusivamente in presenza:

⁽²⁹⁾ P. ESPOSITO, M.L. D'ONOFRIO, *Diritti compressi dal covid-19: la scuola italiana individua un antidoto*, in DirittoScolastico.it, 2020.

⁽³⁰⁾ Che sostanzialmente dà forza di legge e sistematizza quanto già disposto dall'art. 2, comma 1, lett. *h* e *m*, del d.P.C.M. 8 marzo 2020 e di fatto già in atto.

⁽³¹⁾ Conferma ribadita dalla nota ministeriale 1° maggio 2020, n. 622, *Proseguimento lavoro agile nelle scuole e istituzioni educative*.

ogni Amministrazione ha l'obbligo di individuare dette attività e richiedere la presenza del personale dipendente sul luogo di lavoro garantendo le condizioni di sicurezza previste, per la generalità delle pubbliche amministrazioni, dai protocolli d'intesa tra il Ministro per la pubblica amministrazione e i sindacati ⁽³²⁾.

Tali provvedimenti hanno ricevuto forti critiche dal fronte sindacale. Invero, le organizzazioni sindacali avevano già richiesto, con una nota inviata al Ministero dell'istruzione il 18 marzo 2020 ⁽³³⁾, il ritiro della citata nota ministeriale n. 388/2020, perché contenente modalità di organizzazione del lavoro che sono oggetto di relazioni sindacali. La necessità del coinvolgimento sindacale e a monte quella di bilanciare le necessità imposte dalla situazione emergenziale con l'esigenza dei lavoratori a tutelare i propri diritti sono state ribadite dalle organizzazioni sindacali durante le audizioni parlamentari in vista della conversione del d.l. n. 18/2020 ⁽³⁴⁾. Al centro del dibattito il tema degli effettivi obblighi in capo ai docenti nelle diverse fasi dell'emergenza, in assenza di una regolamentazione legislativa dell'istituto della didattica a distanza e di specifiche previsioni contrattuali, ma anche quello della compressione della sfera dei diritti in materia di rapporto di lavoro. I provvedimenti adottati lasciano evidentemente in ombra questioni fondamentali: dal rapporto tra didattica a distanza e libertà di insegnamento, all'orario di lavoro con il connesso tema del diritto alla disconnessione, al tema della privacy di docenti e studenti, fino a questioni strettamente operative ma non meno rilevanti quali il corretto utilizzo del registro elettronico.

Il tema della libertà d'insegnamento, sancita dall'art. 33 Cost., e quello della autonomia scolastica, regolamentata dal d.P.R. n. 275/1999, sono emersi in particolare con riferimento alle modalità di svolgimento della didattica a distanza. Pur essendo tale attività obbligatoria, la scelta delle modalità con cui le attività connesse possono essere realizzate è prerogativa del Collegio dei docenti, cui l'art. 7 del Testo Unico in materia di istruzione riconosce «potere deliberante in materia di funzionamento didattico del circolo o dell'istituto [...] nel rispetto della libertà di insegnamento garantita a ciascun docente» ⁽³⁵⁾. Anche il ruolo dei dirigenti nella attivazione della didattica a distanza, enfatizzato dalle direttive ministeriali, va dunque correttamente inquadrato nei limiti imposti dalla legge, che prevede che il potere di direzione e di coordinamento del dirigente scolastico si realizzi nel rispetto delle competenze degli organi collegiali ⁽³⁶⁾, che hanno continuato d'altra parte a svolgere le proprie funzioni da remoto. Tra i temi

⁽³²⁾ Cgil, Cisl, Uil 3 aprile 2020 e CSE, Cida, Cosmed e Codirp 8 aprile 2020, *Protocollo di accordo per la prevenzione e la sicurezza dei dipendenti pubblici in ordine all'emergenza sanitaria da "Covid-19"*.

⁽³³⁾ FLC-Cgil, Cisl FSUR, Uil Scuola Rua, Snals Confisal, Gilda Unams, *Richiesta unitaria di ritiro della nota 388 sulla didattica a distanza*. Nella nota le organizzazioni sindacali segnalano in particolare come l'attivazione della didattica a distanza non possa limitarsi a replicare contenuti e modalità tipiche di una situazione di normalità. Con riferimento a controlli, valutazioni ed esami, si segnala la necessità di tenere conto che si tratta di attività comportanti per loro natura un carico di stress che nella presente situazione occorrerebbe quanto più possibile attenuare per tutti (alunni, famiglie, docenti, dirigenti). Le modalità individuate dalla nota, si segnala infine, prevedendo la riproduzione in remoto delle attività ordinarie, oltre ad apparire illegittime e inapplicabili, richiedono implicitamente ed esplicitamente, che sia i docenti sia gli alunni possano accedere, in modo generalizzato, a connessioni internet con strumenti software e hardware adeguati, cosa che non può darsi per scontata.

⁽³⁴⁾ Si veda, tra tutte, la posizione di FLC-Cgil, nelle Memorie audizione in Senato d.d.l. n. 1774 di conversione del d.l. n. 22/2020 su conclusione e avvio anno scolastico e svolgimento esami di Stato.

⁽³⁵⁾ Art. 7, comma 2, lett. a, d.lgs. n. 297/1994.

⁽³⁶⁾ Art. 25, d.lgs. n. 165/2001.

oggetto di dibattito anche l'avvio di una attività di monitoraggio delle attività didattiche a distanza da parte del Ministero ⁽³⁷⁾, invero finalizzata ad avere informazioni in tempi brevi sulle iniziative intraprese e sulle esigenze specifiche degli istituti, che ha previsto la compilazione da parte dei dirigenti di un questionario online, adempimento che avrebbe coinvolto anche i docenti aggravando il carico straordinario di attività legate alla conversione della didattica in modalità digitale.

La trasposizione delle attività didattiche ordinarie in attività a distanza, senza adeguata preparazione dei docenti, degli studenti e delle famiglie, e in assenza di regole chiare, ha richiesto in molti casi ai docenti un impegno orario superiore a quello consueto ⁽³⁸⁾ e una sovraesposizione agli strumenti tecnologici, oltre le previsioni di legge e contrattuali e in contraddizione con gli stessi limiti imposti dalla disciplina del lavoro agile ⁽³⁹⁾. Al pari inavaso nella situazione emergenziale il tema del diritto alla disconnessione, tanto per i profili riconducibili alla disciplina generale contenuta nella l. n. 81/2017, art. 19, comma 1, quanto con riferimento alle previsioni del CCNL istruzione e ricerca del 19 aprile 2018 (art. 22, comma 4, lett. c8) che rimette alla contrattazione integrativa a livello di istituzione scolastica e educativa «i criteri generali per l'utilizzo di strumentazioni tecnologiche di lavoro in orario diverso da quello di servizio, al fine di una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare (diritto alla disconnessione)». Sempre allo stesso livello di contrattazione sono rimesse tutte le iniziative connesse ai riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità delle innovazioni tecnologiche e dei processi di informatizzazione inerenti ai servizi amministrativi e a supporto dell'attività scolastica (art. 22, comma 4, lett. c9).

Nelle sollecitazioni contenute nelle note ministeriali e rivolte al personale docente a trasferire in modalità telematica le attività ordinarie e a coltivare anche attraverso strumenti tecnologici personali la relazione con gli studenti, invero, si può intravedere una contraddizione di fondo rispetto ai contenuti e alle condizioni di effettività del diritto alla disconnessione. Quest'ultimo, come ricordato dalla dottrina che si è occupata del tema ⁽⁴⁰⁾, può realizzarsi compiutamente solo laddove non solo sia inibito l'accesso a particolari strumenti tecnologici, ma soprattutto siano definiti carichi di lavoro coerenti con la durata del tempo di lavoro e siano previste misure adeguate a garantire anche la disconnessione intellettuale del lavoratore. Condizioni che non si sono certamente verificate nella didattica a distanza della emergenza e che occorre siano attentamente valutate alla luce della specificità della prestazione lavorativa dei docenti.

Con riferimento al delicato tema della privacy di studenti e docenti, la citata nota MIUR n. 388/2020 ha invitato i dirigenti scolastici a stipulare contratti o atti di individuazione del responsabile del trattamento dei dati ai sensi dell'art. 28 del Regolamento europeo sulla privacy e a sottoporre a valutazione di impatto, ai sensi dell'art. 35 del Regolamento, i trattamenti dei dati personali coinvolti nella didattica a distanza. Tale seconda previsione, in particolare, ha sollevato l'opposizione delle organizzazioni

⁽³⁷⁾ Nota MIUR 11 marzo 2020, n. prot. 318, relativa a *Interventi Task Force emergenza Coronavirus*, e nota 16 marzo 2020, n. 391, *Chiarimenti indagine su modalità realizzazione didattica a distanza*.

⁽³⁸⁾ Secondo l'indagine promossa da CISL FSUR, *op. cit.*, l'87% degli intervistati testimonia un aumento del carico di lavoro degli insegnanti, il 21% ritiene che l'orario settimanale effettivo dei docenti superi le 36 ore.

⁽³⁹⁾ Art. 18, comma 1, l. n. 81/2107.

⁽⁴⁰⁾ E. DAGNINO, *Il diritto alla disconnessione nella legge n. 81/2017 e nell'esperienza comparata*, in *DRI*, 2017, n. 4, p. 1038.

sindacali che hanno segnalato la complessità di tale operazione ed il rischio che si trasformasse in un inutile (e formalistico) adempimento burocratico nella situazione di emergenza ⁽⁴¹⁾. Sul tema è intervenuto il Garante per la protezione dei dati personali con uno specifico atto di indirizzo del 26 marzo ⁽⁴²⁾ che individua le implicazioni più importanti dell'attività formativa a distanza sul diritto alla protezione dei dati personali. Il documento specifica che le scuole e le università che utilizzano sistemi di didattica a distanza non devono richiedere il consenso al trattamento dei dati di docenti, alunni, studenti, genitori, poiché il trattamento è riconducibile alle funzioni istituzionalmente assegnate a tali istituzioni. Il documento precisa poi che non è necessaria la valutazione di impatto prevista dal Regolamento europeo per i casi di rischi elevati, a meno che il trattamento dei dati effettuato dalle istituzioni non presenti caratteristiche suscettibili di aggravarne i rischi per lavoratori e minori. Specifiche raccomandazioni riguardano poi la scelta e la regolamentazione delle piattaforme per la didattica a distanza, la limitazione delle finalità del trattamento dei dati, la necessità di garantire correttezza e trasparenza nell'uso dei dati.

Nessuna misura specifica, in definitiva, è stata adottata per garantire il diritto alla privacy dei docenti, spesso inevitabilmente esposti al controllo dei familiari nel corso dello svolgimento delle attività didattiche (si pensi alle videolezioni) con una evidente compressione della sfera della riservatezza del docente nell'esercizio delle sue funzioni. Si è rilevato ⁽⁴³⁾ come il provvedimento adottato il 26 marzo, fatta eccezione per un richiamo finale alla "libertà di insegnamento" di cui all'art. 33 Cost. e all'art. 4 Stat. lav., navighi "alla larga" sia dal possibile condizionamento sul lavoro dell'insegnante derivante dal controllo dei genitori, sia dalle concrete modalità di funzionamento della didattica a distanza, con il risultato che l'aula, nel passaggio alla dimensione virtuale, perderebbe i tradizionali connotati di «fortino inespugnabile» ⁽⁴⁴⁾. Tale ulteriore compressione dei diritti dei docenti, certamente giustificata tanto dalla necessità di tutelare il diritto all'istruzione, quanto dalla legittimità dell'interesse dei genitori a seguire le attività dei figli (ancor di più alla luce della collaborazione offerta), avrebbe potuto essere oggetto di maggiore attenzione ancor più che dal Garante – il quale si è preoccupato di definire il corretto utilizzo da parte delle istituzioni scolastiche quali titolari del trattamento, richiamando anche l'art. 8 dello Statuto nonché la disciplina privacy applicabile – nell'ambito delle disposizioni adottate dal Ministero e dalla scuole stesse al fine di sostanziare tanto la libertà di insegnamento quanto la protezione della riservatezza dei propri docenti da comportamenti di terzi.

Si colloca su un piano strettamente operativo, ma non per questo di scarsa rilevanza, il tema del corretto utilizzo del registro elettronico da parte dei docenti. Tale strumento è stato introdotto nel 2012 ⁽⁴⁵⁾, ma la sua disciplina risulta ancora ad oggi incompiuta, in attesa della predisposizione da parte del Ministero di un *Piano per la dematerializzazione delle procedure amministrative in materia di istruzione, università e ricerca e dei*

⁽⁴¹⁾ Si veda FLC-CGIL (a cura di), *La didattica responsabile in epoca di emergenza*, 2020.

⁽⁴²⁾ Provvedimento 26 marzo 2020, *Didattica a distanza: prime indicazioni*, Registro dei provvedimenti n. 64 del 26 marzo 2020.

⁽⁴³⁾ L. MARATEA, *Il "segreto dell'aula". Note in tema di riservatezza del docente nell'esercizio delle sue funzioni on line*, in *DirittoScolastico.it*, 2020.

⁽⁴⁴⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁵⁾ D.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135/2012, riguardante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

rapporti con le comunità dei docenti, del personale, studenti e famiglie ⁽⁴⁶⁾. Ciò ha determinato una situazione di incertezza che, pur non avendo scoraggiato l'utilizzo dello strumento data per assunta la validità di tutte le operazioni compiute attraverso di esso mediante apposizione di firma digitale, ha però impedito che se ne dispiegassero in pieno (ed in modo uniforme) le potenzialità. In questa situazione si sono innestate le specifiche difficoltà legate al corretto utilizzo del registro elettronico nell'emergenza, nel caso in cui, come è in particolare avvenuto nella scuola primaria, operazioni quali la firma in ingresso e in uscita e l'attestazione delle presenze risultino complicate dalla destabilizzazione del consueto orario di lavoro (e di attività scolastica), con la frammentazione di compiti, attività, interazioni, fuori da fasce orarie predeterminate.

Anche su tale fronte è intervenuto il Garante per la protezione dei dati personali con una lettera al Ministro dell'istruzione in cui, oltre a sollecitare il perfezionamento della disciplina di settore ⁽⁴⁷⁾, ha ricordato la necessità di sviluppare al massimo le potenzialità dello strumento con riferimento alla didattica a distanza anche al fine di evitare l'utilizzo di piattaforme per la didattica meno sicure sul fronte della protezione dei dati personali. Restano tuttavia da chiarire i profili critici della firma del registro nel consueto orario di lavoro in una situazione di sospensione delle attività didattiche in presenza ⁽⁴⁸⁾ e di scomposizione di fatto del modello di organizzazione temporale della prestazione lavorativa, cui si aggiunge la dubbia validità di altre operazioni quali l'attestazione della presenza effettiva degli studenti e l'apposizione di voti.

Una ulteriore esemplificazione, questa, delle difficoltà applicative e delle tante modifiche ancora necessarie sul piano legislativo al fine di rendere realmente ipotizzabile una compiuta digitalizzazione della didattica nel nostro Paese.

Il rallentamento della diffusione della pandemia, sebbene presto smentito dal riaccendersi di focolai in molte regioni, ha determinato un allentamento delle misure restrittive specificamente rivolte alle istituzioni educative, che ha se possibile complicato ulteriormente il quadro fin qui descritto svelando tutte le criticità legate al delicato bilanciamento di interessi richiamato in apertura di questo paragrafo.

A fronte di un graduale rientro in servizio del personale della pubblica amministrazione ⁽⁴⁹⁾ – ben presto frenato, tra l'altro, dalla nuova impennata del virus e dai

⁽⁴⁶⁾ Ai sensi del comma 27 dell'art. 7, l. n. 135/2012, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca avrebbe dovuto predisporre tale piano entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge al fine di stanziare risorse e definire procedure utili ad una corretta implementazione dello strumento.

⁽⁴⁷⁾ Posto che ad oggi l'utilizzo del registro elettronico coesiste con quello del registro cartaceo e non può considerarsi obbligatorio in assenza di una sua compiuta disciplina, posizione di recente affermata anche da una sentenza della Cassazione (Cass. 21 novembre 2019, n. 47241).

⁽⁴⁸⁾ Fino a paventare la possibilità che si prefiguri il reato di falso ideologico, si veda l'intervento di G. BUFANO, [Registro elettronico e risvolti penali in sospensione delle attività didattiche, fino al DL n. 8 del 22 aprile 2020](#), in [DirittoScolastico.it](#), 2020. Cfr. anche F. LABELLA, [Perché è illegittimo far firmare sui registri elettronici](#), [ivi](#), 2020.

⁽⁴⁹⁾ La circ. n. 3 del 24 luglio 2020 precisa che, a seguito di quanto disposto dall'art. 263 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, «viene superata, attraverso il meccanismo della deroga, la previsione dell'articolo 87, comma 1, lettera a), del richiamato decreto legge 17 marzo 2020 n. 18 [...], che limitava, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica, la presenza, negli uffici pubblici, alle sole attività indifferibili e urgenti. La disposizione in esame consente quindi alle amministrazioni di prevedere il rientro in servizio anche del personale fino ad oggi non adibito a queste ultime, ferma restando la necessità, per le stesse amministrazioni, di aggiornare ed implementare la mappatura di quelle attività che, in base

conseguenti provvedimenti di ottobre ⁽⁵⁰⁾ con cui si è tornati a incentivare un ricorso più ampio possibile al lavoro agile ⁽⁵¹⁾ – per il personale scolastico è stato escluso il ricorso alla modalità di lavoro agile al fine di consentire l’avvio e lo svolgimento dell’anno scolastico 2020/2021.

I decreti susseguiti rapidamente nelle settimane centrali di ottobre hanno disposto, come già anticipato, differenti strategie di contenimento dei rischi per i diversi gradi di istruzione, confermando lo svolgimento delle attività in presenza per le scuole dell’infanzia e del primo ciclo e il ricorso nella soglia minima del 75% delle attività alla didattica digitale integrata per le scuole secondarie superiori.

Tale strategia, foriera di forti tensioni, si è accompagnata al recepimento, sul piano contrattuale, delle trasformazioni contemporaneamente avvenute sul fronte della istituzionalizzazione della didattica digitale integrata, richiamate nel § precedente. Il 25 ottobre 2020 è stato sottoscritto dal Ministero dell’istruzione e dalle organizzazioni sindacali Flic-Cgil, Cisl-Scuola, Uil Scuola, Snals-Confasal, Gilda-Unams, Anief il Contratto collettivo nazionale integrativo concernente le modalità e i criteri sulla base dei quali erogare le prestazioni lavorative e gli adempimenti connessi resi dal personale docente del comparto istruzione e ricerca nella modalità a distanza, che recepisce le indicazioni ministeriali contenute nelle Linee guida sulla didattica digitale integrata già richiamate.

Il CCNI ha l’obiettivo di arginare le criticità emerse in una situazione di vuoto normativo cui si cerca di far fronte, nella perdurante assenza di riferimenti legislativi, attraverso la fonte collettiva, senza però, a parere di chi scrive, superare le criticità profonde connesse alle soluzioni adottate in materia di orario di lavoro, strumenti tecnici e organizzativi, privacy. Ciò in virtù di una forte assunzione di responsabilità da parte delle organizzazioni sindacali relativamente alla situazione di incertezza cui si è trovato esposto il personale docente – a fronte di un impegno dell’attore pubblico ad affrontare con successivi provvedimenti i nodi critici ancora aperti ⁽⁵²⁾ – che fa del

alla dimensione organizzativa e funzionale di ciascun ente, possano essere svolte in modalità agile, con l’individuazione del personale da assegnare alle stesse».

⁽⁵⁰⁾ Il d.l. 7 ottobre 2020 n. 125, di proroga dello stato di emergenza sanitaria sino al 31 gennaio 2021; il d.P.C.M. del 13 ottobre 2020, contenente misure urgenti di contenimento del contagio sull’intero territorio nazionale; il d.P.C.M. del 18 ottobre 2020, recante *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19*; il d.P.C.M. del 24 ottobre 2020, che all’art. 1, comma 3, incentiva il ricorso al lavoro agile nella PA.

⁽⁵¹⁾ Il d.m. per la pubblica amministrazione del 19 ottobre 2020 precisa che ciascun dirigente è chiamato ad assicurare le percentuali più elevate possibili di lavoro agile, fermo restando lo svolgimento del lavoro agile almeno al cinquanta per cento del personale preposto alle attività eseguibili da remoto (art. 3), chiarendo anche le modalità di svolgimento dell’attività di lavoro agile (art. 5), con particolare riferimento alla assenza di precisi vincoli di orario e di luogo di lavoro e al diritto alla disconnessione.

⁽⁵²⁾ In particolare il Ministero dell’istruzione si è impegnato, nella nota congiunta che ha accompagnato l’intesa, ad emanare una nota interpretativa del contratto in cui confermare: l’impegno a garantire un confronto costante su tutte le tematiche connesse all’effettività dell’esercizio del diritto allo studio; l’attivazione di un sistema di relazioni sindacali idoneo ad affrontare in maniera permanente e sistematica le questioni relative al lavoro di tutto il personale della scuola; ulteriori finanziamenti per la formazione del personale, anche a tempo determinato, e per implementare la connettività delle scuole.

CCNI in questione un “caso limite” di integrazione funzionale tra legge e contratto collettivo ⁽⁵³⁾.

3. Università: misure di supporto per la continuità delle attività didattiche e di ricerca e diritto allo studio

Durante l'emergenza si è assistito ad un impegno importante di tutte le università italiane, che hanno potuto contare su una ampia strumentazione già in campo ⁽⁵⁴⁾ per convertire la didattica frontale in didattica a distanza. I dati del monitoraggio condotto da Ministero dell'università e della ricerca e dalla Conferenza dei rettori delle università italiane ⁽⁵⁵⁾ mostrano che in alcuni casi la frequenza alle attività didattiche è stata addirittura superiore a quella tipicamente registrata con la didattica a presenza. Più controversa la situazione sul fronte delle attività di ricerca, dove ai dati di fonte ministeriale che confermano la prosecuzione regolare delle attività si contrappongono i risultati di sondaggi e rilevazioni condotti da organizzazioni sindacali ⁽⁵⁶⁾ che testimoniano maggiori difficoltà.

Anche sul fronte delle attività didattiche sono emerse, d'altra parte, importanti criticità legate a persistenti meccanismi di disuguaglianza riconducibili in primis al tema del

⁽⁵³⁾ Cfr. G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Aggiornato da L. BELLARDI, P. CURZIO, V. LECCESE, Cacucci, 2020, p. 205.

⁽⁵⁴⁾ Anche a seguito delle sollecitazioni delle istituzioni comunitarie, l'*e-learning* ha conquistato uno spazio crescente nelle università, che anche nel nostro Paese hanno da tempo introdotto metodologie basate sul ricorso alle tecnologie per innovare parte della loro offerta formativa, seguendo un trend globale. Già nel 2013, secondo una indagine della European University Association, più del 90% delle università europee adottava l'*e-learning* nell'ambito della propria offerta formativa, sebbene nella maggior parte dei casi in assenza di strategie globali e di interventi volti a supportare e incentivare l'adozione di metodologie innovative da parte dei docenti (M. GAEBEL, V. KUPRIYANOVA, R. MORRAIS, E. COLUCCI, *E-Learning in European Higher Education Institutions. Final Report*, EUA, 2014). Si è, d'altra parte, segnalato in dottrina (M. BROLLO, *Innovazioni nella didattica del diritto del lavoro*, in *ADL*, 2020, n. 2, I, pp. 27-58 del dattiloscritto) come nel nostro Paese l'emergenza abbia determinato un vero e proprio punto di svolta nel processo di progettazione di modalità di erogazione “a distanza” nella formazione superiore, dove «anche a causa del grave sotto-finanziamento, “la frontiera digitale è ancora ampiamente inesplorata” in attesa di un ecosistema di supporto e di stimolo ai processi di cambiamento didattico» (p. 30 del dattiloscritto).

⁽⁵⁵⁾ Secondo i dati di tale monitoraggio, pubblicati a fine marzo e riportati nel report a cura del Dipartimento Università di FLC-Cgil, *L'Università nell'emergenza COVID-19. Una prima parziale fotografia di quanto accade negli atenei nella ricerca e nella didattica*, l'88% delle attività didattiche previste sono state trasferite on line, più di metà degli Atenei ha erogato più del 96% dei corsi previsti in DAD, raggiungendo così potenzialmente circa 1.300.000 studenti. La maggior parte degli Atenei (52 su 88) hanno erogato on line tra il 90 ed il 100% della didattica prevista (media del 98% e mediana del 100%), con circa 990.000 studenti potenzialmente raggiunti. Tra le piattaforme utilizzate Teams (il 40%), Google Meet (poco più del 10%), Webex (poco meno del 10%), mentre un terzo del campione utilizza altre modalità di connessione (Adobe Connect, Zoom e altre).

⁽⁵⁶⁾ Il riferimento è ancora all'indagine del Dipartimento Università di FLC-Cgil, *L'Università nell'emergenza COVID-19. Una prima parziale fotografia di quanto accade negli atenei nella ricerca e nella didattica*, cit., secondo cui più del quarantacinque per cento dei professori e ricercatori intervistati (914 in totale) vede la propria attività di fatto bloccata (18%), messa in difficoltà (23%) o spostata forzatamente su altro (6%), mentre il 7% (solo in parte sovrapposto ad altre risposte) ha sospeso ogni attività perché direttamente coinvolto dalle conseguenze dell'emergenza (priorità a interessi familiari o personali).

digital divide, ma più in generale alla concreta attuazione del diritto allo studio, che hanno spinto il Governo a prevedere lo stanziamento di risorse per fronteggiare l'emergenza, dapprima, con il “decreto cura Italia”, senza una chiara finalizzazione; poi, con il “decreto rilancio”, con maggiore focalizzazione sulle problematiche appena richiamate.

L'art. 100 del d.l. n. 18/2020, infatti, ha istituito, per l'anno 2020, un fondo denominato Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca con una dotazione pari a 50 milioni di euro, affidando a uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca l'individuazione dei criteri di riparto e di utilizzazione delle risorse tra le università. In sede di conversione è stato specificato che sono incluse, tra i destinatari delle risorse, le università anche non statali legalmente riconosciute ammesse al contributo di cui alla l. n. 243/1991.

L'art. 236 del d.l. n. 34/2020, nell'intento di superare le criticità emerse nella fase emergenziale con particolare riferimento al *digital divide* ed alle esigenze di studenti, dottorandi e ricercatori, destina ulteriori risorse all'intero comparto dell'istruzione superiore e della ricerca, aumentando la dotazione del fondo istituito dall'art. 100 del d.l. n. 18/2020 di sessantadue milioni di euro e incrementando di 165 milioni di euro il Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO). Tali risorse sono finalizzate a riconoscere al maggior numero di studenti possibile l'esonero, totale o parziale, dal contributo onnicomprensivo annuale per l'iscrizione all'università, e per le stesse finalità è incrementato di otto milioni di euro il fondo per il funzionamento amministrativo e per le attività didattiche delle istituzioni AFAM statali. Ulteriori quindici milioni di euro sono finalizzati alla copertura dei mesi di proroga concessi ai dottorandi per la conclusione del percorso di dottorato. Una dotazione aggiuntiva di quaranta milioni di euro è finalizzata a sostenere gli interventi ordinari delle regioni in favore degli studenti idonei ai benefici per il diritto allo studio.

Tali interventi straordinari devono essere collocati nel contesto degli interventi che, nella legislatura in corso, hanno interessato la dotazione le FFO, seguendo un trend che nel corso degli ultimi anni ha visto un progressivo incremento delle risorse ⁽⁵⁷⁾ attribuite anche sulla base di logiche premiali ⁽⁵⁸⁾, e i primi passi in direzione della valorizzazione della qualità dell'offerta didattica, della ricerca, delle sedi, con

⁽⁵⁷⁾ Da ultimo, il d.l. n. 162/2019 convertito dalla l. n. 8/2020, che ha incrementato le risorse di 96,5 milioni di euro per il 2021 e di 111,5 milioni di euro annui dal 2022 (art. 6, commi 5-*sexies* e 5-*septies*), finalizzati alla stipula da parte delle università di contratti di ricerca a tempo determinato di tipo B (art. 24, comma 3, lett. *b*, l. n. 240/2010) e all'avvio di procedure per la chiamata di professori universitari di seconda fascia riservate a ricercatori universitari a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale. In precedenza, incrementi sono stati disposti dalla l. n. 160/2019 (legge di bilancio per il 2020), di cui una parte finalizzata all'inserimento, nell'offerta formativa delle università, di corsi di studi di genere (art. 1, comma 354), dalla l. n. 145/2018 (legge di bilancio per 2019) e da precedenti interventi che in alcuni casi avevano una specifica finalizzazione quale, ad esempio, l'incremento della quota premiale (l. n. 190/2014, art. 1, comma 172) o piani straordinari per l'assunzione di professori o ricercatori.

⁽⁵⁸⁾ A tal riguardo il 22 aprile 2020, nel corso della audizione alla VII Commissione della Camera, il Ministro dell'università e della ricerca ha comunicato il rinvio di 6 mesi delle procedure relative alla VQR 2015/2019, rilevanti ai fini della allocazione della quota premiale del FFO e dei finanziamenti ai dipartimenti di eccellenza. L'Anvur ha contestualmente comunicato la revisione del cronoprogramma della VQR 2015-2019.

l'istituzione, nell'ambito del Fondo sopra menzionato, di una specifica sezione destinata al finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza⁽⁵⁹⁾. A queste iniziative si aggiungono gli interventi specifici rivolti ai poli universitari tecnico-scientifici nel Mezzogiorno. Sono state al contempo apportate modifiche alla disciplina riguardante il costo standard per studente⁽⁶⁰⁾, sulla cui base è annualmente ripartita una percentuale del FFO ed è stata imposta a tutte le università l'adozione, a partire da gennaio 2015, di un sistema di contabilità economico patrimoniale e del bilancio unico di ateneo, oltre che di sistemi e procedure di contabilità analitica, ai fini del controllo di gestione⁽⁶¹⁾. Interventi giudicati complessivamente inadeguati alla luce degli storici problemi di sotto-investimento delle università italiane⁽⁶²⁾ e del persistere di forti divari territoriali⁽⁶³⁾. In questa prospettiva, pur senza entrare nel merito di un dibattito lungo e complesso quale è quello che ha interessato la riforma universitaria nel nostro Paese e il tema degli investimenti pubblici nell'istruzione terziaria e nella ricerca, è evidente che gli interventi adottati nella fase della emergenza e per favorire la ripresa scontano aspettative di riforma che vanno oltre il superamento dell'emergenza stessa, e vanno interpretati nel contesto più generale qui appena tratteggiato.

Accanto ai finanziamenti straordinari, i provvedimenti adottati sono intervenuti su profili legati alla organizzazione delle strutture universitarie e alla continuità delle loro attività. L'art. 101 del d.l. n. 18/2020 ha introdotto alcune misure a sostegno degli studenti e del personale delle università. Sul primo fronte, è prevista innanzitutto la proroga dell'ultima sessione delle prove finali per il conseguimento del titolo di studio relative all'anno accademico 2018/2019 al 15 giugno 2020 (comma 1). Il comma 5 specifica che le attività formative svolte a distanza sono valide per il calcolo dei crediti formativi universitari, previa attività di verifica dell'apprendimento, nonché ai fini dell'attestazione della frequenza obbligatoria. In sede di conversione, è stato aggiunto il comma 6-*bis*, che prevede che le università e gli istituti di ricerca promuovano, anche mediante convenzioni, nell'esercizio della loro autonomia, strumenti di accesso da remoto alle risorse bibliografiche e ad ogni database e software allo stato attuale accessibili solo mediante reti di ateneo.

Con riferimento al personale universitario, il comma 2 prevede il computo delle attività formative e di servizio agli studenti, inclusi l'orientamento e il tutorato, nonché delle attività di verifica dell'apprendimento svolte o erogate con modalità a distanza secondo le indicazioni delle università di appartenenza, ai fini dell'assolvimento dei compiti di cui all'art. 6 della l. n. 240/2010: tali attività sono valutabili ai fini dell'attribuzione degli scatti biennali, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 14, della

⁽⁵⁹⁾ La l. n. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017) ha istituito nel FFO, dal 2017, una sezione denominata *Fondo per il finanziamento delle attività base di ricerca* e, dal 2018, una sezione denominata *Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza*.

⁽⁶⁰⁾ D.l. n. 91/2017 convertito dalla l. n. 123/2017.

⁽⁶¹⁾ Una ricostruzione puntuale delle riforme qui velocemente richiamate è offerta dal Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati intitolato *Il sistema di finanziamento e la contabilità delle università statali*, 8 maggio 2020.

⁽⁶²⁾ A. BANFI, G. VIESTI, *Il finanziamento delle università italiane (2008-2015). Una politica assai discutibile*, in *Scuola Democratica*, 2017, n. 2, pp. 299-318; G. VIESTI, *In medio stat virtus? Alcune riflessioni su università e politiche universitarie in Italia*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2018, n. 1, pp. 155-161.

⁽⁶³⁾ G. VIESTI, *Le politiche universitarie*, in *Sinapsi*, 2019, n. 3, pp. 94-10; G. DI GIACOMO, F. SILVI, *Produttività ed efficienza delle università pubbliche italiane*, in *Scienze Regionali*, 2019, n. 1, pp. 35-64.

medesima l. n. 240/2010, nonché ai fini della valutazione, di cui all'art. 2, comma 3, e all'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 232/2011, per l'attribuzione della classe stipendiale successiva. Tali attività sono valide anche ai fini della valutazione dell'attività svolta dai ricercatori a tempo determinato (comma 3) e sono computate ai fini dell'assolvimento degli obblighi contrattuali relativi ai contratti annuali per attività di insegnamento (comma 4). Il comma 6 disciplina le attività delle Commissioni nazionali per l'abilitazione alle funzioni di professore universitario di prima e di seconda fascia formate per la tornata dell'abilitazione scientifica nazionale 2018-2020, prevedendo proroghe dei termini per l'avvio e la conclusione dei lavori di valutazione, per la permanenza in carica delle Commissioni e per l'avvio della procedura di formazione delle Commissioni per la tornata delle abilitazioni 2020-2022. In sede di conversione, con l'inserimento del comma 6-ter, è stato affrontato il tema della valutazione dei ricercatori a tempo determinato ai fini della chiamata nel ruolo di professore associato, prevedendo che nell'espletamento delle procedure valutative previste dall'art. 24, comma 5, della l. n. 240/2010 le Commissioni valutatrici tengano conto delle limitazioni all'attività di ricerca scientifica determinate dalle disposizioni conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza a partire da gennaio 2020.

L'art. 7 del d.l. n. 22/2020 interviene sul piano della governance, prevedendo la sospensione delle procedure elettorali per il rinnovo degli organi collegiali e monocratici e la permanenza in carica dei titolari degli incarichi o dei facenti funzioni fino alla fine dello stato di emergenza e il subentro, nei casi di impossibilità degli stessi a portare avanti gli incarichi, dei sostituti individuati dalla legge o dallo Statuto, o, in mancanza, del decano dei docenti di prima fascia delle strutture interessate. Al riguardo è stato rilevato che il legislatore avrebbe potuto, nel rispetto della autonomia delle università, limitarsi a prevedere che i singoli atenei procedessero a loro discrezione al rinvio delle elezioni degli organi in scadenza nel periodo dell'emergenza, piuttosto che ordinarne direttamente la sospensione ⁽⁶⁴⁾.

Il d.l. n. 34/2020, come già anticipato, si è occupato della situazione specifica delle componenti più deboli del sistema universitario, introducendo proroghe di due mesi in favore dei dottorandi per la conclusione del percorso di dottorato (con riconoscimento della borsa di studio nei mesi di proroga a valere sul FFO delle università appositamente incrementato) e in favore degli assegnisti di ricerca per consentire il recupero delle attività sospese e la continuità dei programmi di ricerca, prevedendo in questo secondo caso che eventuali proroghe possano essere finanziate nei limiti delle risorse relative ai rispettivi progetti di ricerca o, comunque, nell'ambito delle disponibilità di bilancio delle strutture di appartenenza.

La nota ministeriale n. 798 del 4 maggio 2020 fornisce alle istituzioni della formazione superiore e della ricerca indicazioni per una programmazione condivisa e coordinata finalizzata a fronteggiare le fasi successive dell'emergenza epidemiologica (c.d. post *lockdown*), su cinque fronti: offerta didattica *blended*, ovvero in grado di essere erogata sia in presenza sia in telepresenza, con modalità sincrona e/o asincrona; accesso agli spazi e uso di dispositivi di protezione individuale, in grado di garantire i livelli di sicurezza necessari; potenziamento delle infrastrutture digitali; dematerializzazione dei procedimenti amministrativi; formazione del personale tecnico amministrativo, a

⁽⁶⁴⁾ Cfr. S. REGASTO, [L'autonomia costituzionale dell'università: questa sconosciuta](#), in [www.roars.it](#), 22 aprile 2020.

supporto dei punti precedenti. Con i d.m. 13 maggio 2020 e 14 luglio si è previsto il cofinanziamento da parte del Ministero di appositi interventi degli Atenei in coerenza con le azioni sopraindicate. Coerentemente, con il d.m. n. 435 del 6 agosto 2020 si è provveduto alla integrazione delle Linee Generali di indirizzo della programmazione delle università 2019-2021, adottate con d.m. 989/2019 al fine di aggiornarle alle mutate condizioni determinate dalla emergenza epidemiologica.

4. Un banco di prova per l'Università agile: alcune criticità emerse nel corso dell'emergenza

Come già rilevato a proposito dei docenti del sistema scolastico, anche nel caso del personale docente delle università il passaggio alla “didattica completamente agile” ha fatto emergere problematiche connesse alle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa ⁽⁶⁵⁾, considerato che i docenti universitari, sebbene le loro attività si svolgano ordinariamente in modalità “agile” ⁽⁶⁶⁾, risultano esclusi dalla applicazione dei diritti connessi al lavoro agile propriamente detto, a partire dalla formazione in materia di salute e sicurezza ⁽⁶⁷⁾. Ciò in un contesto connotato, più in generale, dalla assenza di percorsi formativi mirati sulle metodologie didattiche innovative ⁽⁶⁸⁾.

Con riferimento al personale tecnico amministrativo, bibliotecario e dirigenziale, la maggior parte delle università ha adottato provvedimenti specifici e piani straordinari per il lavoro agile nella emergenza, anche in questo caso trovando terreno fertile grazie alle numerose sperimentazioni avviate negli ultimi anni in molte università, sebbene come noto l'emergenza sanitaria abbia reso necessaria l'attivazione di procedure semplificate, che sono state rapidamente adottate derogando in vario modo ai regolamenti che stavano accompagnando le sperimentazioni in corso.

Un acceso dibattito, su questo fronte, è seguito alle disposizioni contenute nel d.P.C.M. 26 aprile 2020 ⁽⁶⁹⁾, che, nel confermare la sospensione delle attività didattiche in presenza, all'art. 1, comma 1, lett. n, prevede però la possibilità per le università di svolgere «esami, tirocini, attività di ricerca e di laboratorio sperimentale e/o didattico ed esercitazioni» e di consentire l'utilizzo delle biblioteche, a condizione che vi

⁽⁶⁵⁾ In parte già note, considerata l'ampia diffusione del *blended-learning* nelle università, si veda con riferimento all'orario di lavoro M. MILANI, J. RAFFAGHELLI, P. GHISLANDI, *Fuori orario. Il tempo docente nella didattica online*, in *Italian Journal of Educational Technology*, 2017, vol. 25, n. 3, pp. 35-54.

⁽⁶⁶⁾ Ancora attuale l'analisi delle specificità connesse alla attività dei docenti universitari condotta da A. TROJSI, *Il lavoro dei docenti universitari*, in *LD*, 1999, n. 1, p. 95, in particolare nel segnalare «la posizione di centralità occupata proprio dall'attività – o meglio “dalle attività”, tanto è composita e diversificata la prestazione – che esercita influenza praticamente su tutti gli altri aspetti del rapporto di lavoro di professori e ricercatori e consente perciò, meglio di ogni altra, di ampliare il discorso fino ad una considerazione complessiva e generale della funzione della docenza oggi», le tensioni connesse alla osmosi tra docenza e ricerca che «richiede sempre maggiore impegno, dedizione e produttività costante, flessibilità e mobilità» (p. 96), oltre ad una intrinseca «libertà da vincoli di tempo» (p. 112), insieme ad altri importanti risvolti di attività quali l'“addestramento” delle giovani leve mediante il tradizionale sistema di cooptazione, i compiti amministrativi e burocratici, la partecipazione al governo delle università.

⁽⁶⁷⁾ M. BROLLO, *op. cit.*, p. 58 del dattiloscritto.

⁽⁶⁸⁾ Ivi, p. 55 del dattiloscritto.

⁽⁶⁹⁾ Confermate dal d.P.C.M. 17 maggio 2020.

sia un'organizzazione degli spazi e del lavoro tale da ridurre al massimo il rischio di prossimità e di aggregazione e che vengano adottate le misure organizzative di prevenzione e protezione, contestualizzate al settore della formazione superiore e della ricerca e avuto riguardo alle specifiche esigenze delle persone con disabilità, di cui al *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione* pubblicato dall'Inail. Sono previsti dunque una serie di adempimenti formali (obbligo a redigere il DVR aggiornato all'emergenza da SARS-CoV-2) e di misure sostanziali, da adottare previo confronto con le parti sociali.

A questo provvedimento è seguita la direttiva n.3 del 4 maggio 2020 del Ministro per la Pubblica amministrazione che ha fornito ulteriori indicazioni circa le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa nelle Pubbliche amministrazioni, confermando la vigenza, nella c.d. fase 2, delle disposizioni previste dall'art. 87 del d.l. n. 18/2020 concernenti il lavoro agile e della circolare 1° aprile 2020, n. 2 ⁽⁷⁰⁾, precisando tuttavia che, in considerazione dell'ampliamento delle attività economiche non più soggette a sospensione, le Pubbliche amministrazioni possono rivedere le attività indifferibili ampliando il novero di quelle da rendere in presenza per assicurare il necessario supporto all'immediata ripresa delle attività produttive industriali e commerciali. Oggetto di dibattito è stato dunque se le attività universitarie di cui alla lett. *n* dell'art. 1, d.P.C.M. 26 aprile 2020, possano farsi rientrare tra quelle considerate di supporto alla ripresa delle attività produttive industriali e commerciali. Con la nota 4 maggio 2020, n. 798, il Ministero dell'università e della ricerca, pur richiamando il rispetto delle specificità dei contesti di riferimento e della autonomia delle singole istituzioni, ha chiarito la necessità di ispirare la nuova programmazione delle attività al principio del temperamento della sicurezza sanitaria con il pieno svolgimento di tutte le attività didattiche e di ricerca, precisazioni cui ha fatto seguito, in sede di confronto sindacale, una conferma della importanza di un dialogo stretto tra amministrazioni e rappresentanze del personale rispetto alle misure da adottare.

Diverse università hanno tuttavia scelto di adottare, senza un confronto con le parti sociali, provvedimenti con immediata efficacia volti a definire soluzioni organizzative che prevedono la presenza in servizio del personale per svolgere attività ordinarie. Ciò sarebbe avvenuto, in alcuni casi, senza che fossero ancora state adottate tutte le misure prescritte in tema di sicurezza, prevenzione e protezione nei luoghi di lavoro, tanto da spingere le organizzazioni sindacali ⁽⁷¹⁾ a sollecitare i lavoratori del comparto a richiedere alle proprie amministrazioni, anche tramite le parti sociali, la certificazione, per tutti gli aspetti civili e penali, dell'assolvimento degli adempimenti in materia di sicurezza, prevenzione e protezione nei luoghi di lavoro.

Ad essere messo in discussione è stato lo stesso modello della autonomia universitaria, non solo rispetto al rapporto con l'amministrazione centrale dello Stato che è apparso ambivalente (tra contrapposte accuse di eccesso su alcuni fronti e difetto su altri), ma con riferimento a due ulteriori debolezze emerse con più evidenza nel corso

⁽⁷⁰⁾ *Misure recate dal decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori ed imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid 19" – Circolare esplicativa.*

⁽⁷¹⁾ Documento condiviso di FLC-Cgil, Cisl FSUR, Uil Scuola Rua e Snals Confasal Università inviato al Ministro dell'università e della ricerca il 12 maggio 2020.

dell'emergenza: da un lato, la forte disomogeneità tra le misure adottate dalle diverse amministrazioni in assenza di indicazioni ministeriali (assenza appunto motivata dalla volontà di rispettare le prerogative delle singole università nel quadro della autonomia); dall'altro, il difficile dialogo tra le amministrazioni universitarie e le associazioni sindacali su temi centrali della regolazione dei rapporti di lavoro, come testimonia la forte opposizione sindacale alle decisioni prese in conformità alle disposizioni del d.P.C.M. 26 aprile 2020.

Con i provvedimenti di ottobre la strategia del governo, anche sul fronte dei rapporti con le università, è stata orientata al perseguimento della proporzionalità tra le misure da adottare per il contenimento dei contagi e la situazione specifica dei territori. Nel d.P.C.M. 18 ottobre 2020 le università sono invitate a sentire il Comitato Universitario Regionale di riferimento al fine di predisporre piani di organizzazione della didattica coerenti con il quadro pandemico territoriale, indicazione confermata nel successivo d.P.C.M. 24 ottobre 2020.

Già con il d.P.C.M. 13 ottobre 2020 vengono introdotte le *Linee guida concernenti la completa ripresa delle ordinarie attività nelle istituzioni della formazione superiore per l'anno scolastico 2020/2021*, che rimandano tuttavia, per ciò che concerne il personale e in particolare le misure di sorveglianza sanitaria e l'organizzazione del lavoro, alle disposizioni di cui agli artt. 83 e 263 del citato d.l. 34/2020 e alla circ. Min. PA n. 3/2020.

Il sostegno didattico agli studenti con disabilità durante l'emergenza Covid-19: il tradimento della funzione inclusiva della scuola

di *Emmanuele Massagli*

Abstract – Il lungo percorso culturale e legislativo che ha permesso alla scuola italiana di superare le pratiche discriminatorie verso gli alunni con disabilità e affermare la propria funzione di inclusione sociale è stato non soltanto arrestato, ma messo in dubbio nelle sue fondamenta dalla gestione del sostegno didattico durante il periodo di lockdown. Gli alunni con disabilità grave sono tornati ad essere isolati, non soltanto, come tutti, fisicamente, ma anche nell'accompagnamento scolastico e nella predisposizione di soluzioni didattiche e tecnologiche compensative. È necessario riscoprire la funzione inclusiva della scuola nell'epoca della (forzata) didattica a distanza.

Abstract – The cultural and legal path through which Italian school has tackled the discriminatory practices towards students with disabilities – reasserting its function in terms of social inclusion – was challenged during the lockdown. Due to the pandemic, students with a disability have been facing isolation again, physically and because of a lack of technological and learning initiatives providing them with educational support. Against this background, it is important to revive the inclusive function of school, particularly during now that teaching and learning will necessarily take place remotely.

Sommario: 1. Breve storia della legislazione della pedagogia speciale e della figura dell'insegnante di sostegno. – 1.1. La stagione dello "inserimento" – 1.2. L'integrazione e la nascita del docente specialista. – 1.2.1. La compiuta integrazione e l'insegnante di sostegno. – 1.3. L'affermazione della inclusione. – 1.3.1. Inclusione: ultimo atto. – 2. L'insegnante di sostegno ai tempi della scuola inclusiva: intenzioni legislative. – 2.1. *Segue:* stato dell'arte prima dell'emergenza epidemologica. – 3. Il sostegno scolastico durante l'emergenza Covid-19. – 3.1. Il "lockdown formativo" e i primi interventi: anno scolastico 2019/2020. – 3.2. Disposizioni e buone intenzioni per l'anno scolastico 2020/2021. – 4. Un pericoloso passo indietro nel processo di inclusione. Conclusioni.

1. Breve storia della legislazione della pedagogia speciale e della figura dell'insegnante di sostegno

Durante il lungo percorso culturale e legislativo che ha fatto maturare nella scuola italiana una diffusa sensibilità verso l'inserimento degli alunni con disabilità, diventato poi integrazione e oggi tentativo in inclusione ⁽¹⁾, un ruolo di primo piano è stato riservato alla graduale regolazione dell'insegnante di sostegno. La maturazione della normativa sul sostegno scolastico è conseguenza della accresciuta sensibilità verso i

(1) COTTINI L., *Didattica speciale e inclusione scolastica*, Carocci editore, 2019, pp. 30-32 e 47-50.

bisogni educativi speciali ⁽²⁾, ma anche cartina di tornasole della effettiva volontà di ripensare in chiave inclusiva la didattica scolastica. È un percorso ancora in svolgimento, che potrebbe invero generare due diversi scenari.

Il primo, romantico e astrattamente fondato, ma di scarsa concretezza, comporterebbe un ritorno al punto di partenza, seppure con tutta un'altra coscienza: il superamento della figura dell'insegnante di sostegno che si renderebbe possibile qualora tutti i docenti avessero competenze, conoscenze e sensibilità che permettano loro di interfacciarsi adeguatamente con qualsiasi alunno, quale che siano le sue caratteristiche personali, anche in termini di facilità all'apprendimento ⁽³⁾.

Il secondo è il superamento della figura dell'insegnante di sostegno intesa come una "funzione", a favore della costruzione di una vera e propria (e riconosciuta, anche socialmente) "professione", di un ruolo appositamente preparato e non transitorio, non confondibile con quello dell'insegnante ordinario, seppure pienamente inserito nella conduzione didattica della classe e nella comunità scolastica ⁽⁴⁾.

1.1. La stagione dello "inserimento"

Quella dell'insegnante di sostegno è una figura relativamente moderna, presente nel nostro ordinamento dal 1975 e regolata compiutamente per la prima volta dalla legge 4 agosto 1977, n. 517, un atto tra i principali nella storia della Pedagogia Speciale ⁽⁵⁾. Fino al 1923 non vi è stato alcun intervento pubblico in materia di scolarizzazione delle persone con disabilità. Invero, la Riforma Gentile ⁽⁶⁾ si limitò alla previsione della frequenza della scuola dell'obbligo per i fanciulli ciechi e sordomuti (senza altre "anormalità"). È, questo, certamente un merito di quella legge, non più seguita da alcun atto fino agli anni Settanta.

In quel lungo intervallo di tempo l'istruzione dei soggetti con deficit fu nelle sole mani dei Comuni e delle istituzioni non statali, sovente di ispirazione cattolica. Andarono quindi a formarsi percorsi e classi differenziate tra normodotati e "fanciulli deficienti"

⁽²⁾ «Ogni alunno, con continuità o per determinati periodi, può manifestare Bisogni Educativi Speciali: o per motivi fisici, biologici, fisiologici o anche per motivi psicologici, sociali, rispetto ai quali è necessario che le scuole offrano adeguata e personalizzata risposta» in Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica*, Direttiva del 27 dicembre 2012, p. 1.

⁽³⁾ È la provocazione di coloro che ricordano, citando Maria Montessori, che ogni pedagogia o è speciale o non è. In questo senso culturale, sebbene con maggiore dettaglio nella proposta, anche IANES D., *L'evoluzione dell'insegnante di sostegno. Verso una didattica inclusiva*, Erickson, Trento, 2015, pp. 119-134.

⁽⁴⁾ In questo senso si veda CANEVARO A., *Preparare una professione* in CANEVARO A., MANDATO M., *L'integrazione e la prospettiva "inclusiva"*, Monolite Editrice, 2004, pp. 95-99.

⁽⁵⁾ «La Pedagogia Speciale è la scienza delle difficoltà psichiche, dei ritardi e delle turbe di ogni sorta dello sviluppo bio-psico-sociale del fanciullo e del giovane, considerandoli in prospettiva educativa e didattica» in ZAVALLONI R., *Introduzione alla Pedagogia Speciale*, La Scuola, 1986, p. 9.

⁽⁶⁾ Tra i diversi atti che la composero, il riferimento è al Capo II del Regio Decreto 31 dicembre 1923, n. 3126 «Dell'istruzione dei ciechi e dei sordomuti».

(7), mantenute anche dopo il 1934, anno nel quale si compì il passaggio delle scuole elementari dai Comuni allo Stato. In una scuola che non aveva ancora maturato coscienza del proprio ruolo inclusivo, non appariva certo strano «separare i ragazzi “anormali” dai cosiddetti “normali”» per «consentire alla scuola di operare su categorie omogenee di scolari» (8). Si distinsero così i percorsi tra i ragazzi con disabilità psichiche gravi e quelli con lievi deficit mentali o disturbi dell'apprendimento. A questi secondi furono dedicati i lavori pionieristici di Maria Montessori, tanto sul piano teorico, quanto nella sperimentazione pratica presso la “Casa dei bambini” inaugurata a Roma (9). Le classi differenziali non componevano istituti scolastici a sé stanti: erano situate nelle comuni scuole elementari e medie (10), ma erano destinate soltanto agli allievi dimostrati incapaci di seguire i percorsi scolastici ordinari.

Il superamento della strategia della separazione avvenne nel 1971, con la legge del 30 marzo, n. 118, primo capitolo della fase conosciuta come quella dell'inserimento dei soggetti con deficit negli ambienti scolastici comuni. Soltanto “inserimento” poiché l'ingresso dei bambini con bisogni educativi speciali a scuola non comportò (e sovente non comporta ancora oggi) un autentico accoglimento: gli insegnanti non erano formati per rapportarsi con dinamiche, tempi e problematiche di apprendimento diverse da quelle conosciute fino a quel momento ed anche i compagni di classe non erano abituati ad interfacciarsi con chi per decenni era stato tenuto ai margini della scuola.

1.2. L'integrazione e la nascita del docente specialista

La legge 118 del 1971 determinò un cambio di passo per la legislazione della Pedagogia Speciale, confermato da due atti di poco successivi: il Decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1975, n. 970 e, soprattutto, la legge 4 agosto 1977, n. 517. Con il D.P.R. venne regolata per la prima volta la figura dei docenti “specialisti” che operano in «sezioni o gruppi di sezioni speciali di scuola materna e classi o gruppi di classi

(7) L'espressione, secondo la terminologia di allora, richiama la Lega nazionale per la protezione dei fanciulli deficienti nata a Roma nel 1898 proprio per favorire la diffusione di scuole speciali dedicate agli «idioti» o «deficienti mentali».

(8) SARLI M. L., *La legislazione scolastica sull'integrazione*, in «L'Educatore», anno XXXI, 13, pp. 19-23

(9) Più che ad altri, alla Montessori si deve la dimostrazione che le strategie pedagogiche e didattiche dedicate agli alunni con bisogni educativi speciali sono anche le più efficienti con i bambini e i ragazzi normodotati. È una significativa prova della irragionevolezza scientifica di molte delle separazioni operate nella storia della pedagogia speciale. «Questi effetti meravigliosi avevano quasi del miracolo per coloro che li osservavano. Ma per me i ragazzi del manicomio raggiungevano quelli normali agli esami pubblici, sol perché avevano seguito una via diversa. Essi erano stati aiutati nello sviluppo psichico e i fanciulli normali erano stati invece soffocati e depressi. Io pensavo che se un giorno l'educazione speciale, che aveva così meravigliosamente sviluppato gli idioti – si fosse potuta applicare allo sviluppo dei fanciulli normali – il miracolo sarebbe scomparso dal mondo e l'abisso tra mentalità inferiore degli idioti e quella normale, non sarebbe stato mai più ricolmato. Mentre tutti ammiravano i progressi dei miei idioti – io meditavo sulle ragioni che potevano trattenere gli allievi felici e sani delle scuole comunali a un livello tanto basso da poter essere raggiunti nelle prove dell'intelligenza dai miei infelici allievi» in MONTESSORI M., *Il Metodo della Pedagogia Scientifica applicato all'educazione infantile nelle Case dei Bambini*, Edizione critica, Opera Nazionale Montessori, 2000, p. 122

(10) Le scuole medie diventano un percorso offerto a tutti dal Ministero dell'Istruzione nel 1962, con la c.d. scuola media unica.

speciali di scuola elementare, secondaria e artistica», riconoscendo loro la «partecipazione a pieno titolo ai consigli di intersezione, di interclasse e di classe competenti per le sezioni o classi a cui è diretta la loro attività» (art. 2). La legge 517 segnò invece un primo passo verso il tentativo di «integrazione a favore degli alunni portatori di handicaps» mediante «la prestazione di insegnanti specializzati assegnati ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1975, n. 970» (articolo 2). Agli studenti disabili furono inoltre «assicurati la necessaria integrazione specialistica, il servizio socio-psico-pedagogico e forme particolari di sostegno secondo le rispettive competenze dello Stato e degli enti locali preposti», seppure «nei limiti delle relative disponibilità di bilancio e sulla base del programma predisposto dal consiglio scolastico distrettuale» (ancora articolo 2).

La legge 517 deve molti dei suoi contenuti alla *Relazione conclusiva della commissione Falcucci concernente i problemi scolastici degli alunni handicappati*, pubblicata come allegato alla Circolare Ministeriale 8 agosto 1975, n. 227, sovente indicata soltanto con il nome della professoressa e senatrice Franca Falcucci, incaricata nel 1974 dal Governo di coordinare il gruppo di lavoro chiamato a svolgere una indagine sui «problemi degli alunni handicappati». Il risultato è ancora oggi un caposaldo della Pedagogia Speciale, poiché venne affermato in quel documento, con inedita convinzione, che «anche i soggetti con difficoltà di sviluppo, di apprendimento e di adattamento devono essere considerati protagonisti della propria crescita (...). Favorire lo sviluppo di queste potenzialità è un impegno peculiare della scuola, considerando che la funzione di questa è appunto quella di portare a maturazione, sotto il profilo culturale, sociale, civile, le possibilità di sviluppo di ogni bambino e di ogni giovane. (...). Il superamento di qualsiasi forma di emarginazione degli handicappati passa attraverso un nuovo modo di concepire e di attuare la scuola, così da poter veramente accogliere ogni bambino ed ogni adolescente per favorirne lo sviluppo personale, precisando peraltro che la frequenza di scuole comuni da parte di bambini handicappati non implica il raggiungimento di mete culturali minime comuni» ⁽¹⁾.

Le novità culturali rilevanti di questo documento furono almeno due: l'affermazione di un diverso ruolo della scuola, non più addestrativo, bensì di inclusione sociale; conseguentemente, l'abbandono della logica del mero inserimento degli alunni con difficoltà per sposare quella dello «accoglimento» e della «integrazione», termini assai ricorrenti nella Relazione. «Integrazione» non è solo presenza all'interno delle stesse mura, ma soprattutto accoglienza dell'alunno con bisogni speciali in un contesto organizzativo e didattico impostato (quantomeno tentativamente) per corrispondere alle sue esigenze specifiche.

La Commissione dedicò alcune pagine anche alla figura degli «specialisti»: «il pieno sviluppo delle potenzialità di ciascun alunno esige che gli operatori scolastici abbiano un'organica visione delle dimensioni psicologiche e relazionali del fatto scolastico e degli ambienti nei quali l'alunno vive ed i fenomeni scolastici si maturano. Ciò rende necessario che l'azione dei docenti sia integrata da altri operatori che possano offrire l'apporto di specifiche competenze. La collaborazione di detti specialisti deve realizzarsi in ordine al duplice piano di sviluppo della scuola: 2.1) promozione di una vita scolastica comune, ricca, articolata, flessibile che si proponga di educare tramite

⁽¹⁾ Ministero dell'istruzione, *Relazione conclusiva della commissione Falcucci concernente i problemi scolastici degli alunni handicappati*, allegato alla C.M. 8 agosto 1975, pp. 1-2

esperienze cognitive e di socializzazione qualitativamente adeguate; 2.2) risoluzione dei problemi relativi all'accoglimento nella scuola di allievi handicappati. Condizione essenziale è che tutti gli operatori, docenti e specialisti, lavorino in équipe»⁽¹²⁾.

Le leggi n. 118 del 1971 e n. 517 del 1977 furono assai moderne nel periodo in cui furono emanate. La crescente attenzione al superamento di ogni forma di discriminazione in adempimento ai precetti costituzionali e ai tanti atti internazionali le rese però velocemente obsolete per quanto concerne le soluzioni tecniche adottate. In particolare, entrambi gli atti normativi esigevano una nuova strategia integrativa nel contesto della scuola dell'obbligo, nulla riferendo sui livelli formativi successivi. Il lungo silenzio del legislatore fu interrotto dalla Giurisprudenza costituzionale con la celebre Sentenza n. 215 del 1987, un testo ancora attualissimo per chiarezza espositiva e sintesi. La Pronuncia fu dedicata alla mancata riammissione di una ragazza con disabilità alla prima classe di un Istituto professionale, decisa dal Preside dopo un giudizio di inclassificabilità ricevuto dalla ragazza nel precedente anno scolastico. Tale giudizio aveva convinto il dirigente ad accettare la domanda di re-iscrizione solo con riserva, rimettendo al Provveditore agli studi la decisione e facendo presente a questi che la giovane non avrebbe potuto trarre alcun profitto culturale dalla permanenza nella scuola superiore. Il Provveditore aveva a sua volta invitato il Preside ad acquisire idonei pareri medici, da leggersi insieme ai giudizi espressi dal Consiglio di classe. In esito a queste verifiche, che pure avevano escluso che l'handicap fosse da considerarsi grave, ma non avevano smentito le difficoltà di apprendimento che si sarebbero riproposte, il dirigente scolastico decise di respingere la domanda di iscrizione. Il TAR del Lazio, chiamato ad esprimersi, sollevò allora la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 30 marzo 1971, n. 118, assumendone il contrasto con gli artt. 3, 30, 31 e 34 Cost. Tale disposizione prevedeva che fosse soltanto "facilitata" (e non resa obbligatoria quindi, come nelle scuole elementari e medie inferiori) «la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie». La Consulta accolse le osservazioni del TAR, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, terzo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118 «nella parte in cui, in riferimento ai soggetti portatori di handicaps, prevede che "Sarà facilitata", anziché disporre che "È assicurata" la frequenza alle scuole medie superiori».

Particolarmente interessanti, sia sotto il profilo giuridico che sotto quello pedagogico, le motivazioni addotte dalla Corte. I giudici non hanno infatti negato le gravi difficoltà nel raggiungere gli ordinari risultati di apprendimento, bensì hanno specificato che non è soltanto questo il compito della scuola come prefigurata nella Costituzione Italiana: «l'inserimento nella scuola e l'acquisizione di una compiuta istruzione sono strumento fondamentale per quel pieno sviluppo della persona umana che tali disposizioni additano come meta da raggiungere». D'altra parte, la «educazione che deve essere garantita ai minorati ai sensi del terzo comma dell'art. 38 è cosa diversa da quella propedeutica o inerente alla formazione professionale». Educazione e istruzione o formazione professionale non sono quindi concetti coincidenti: la prima è «l'effetto finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti» (Corte costituzionale n. 7 del 1967), che consegue all'insegnamento ed all'istruzione⁽¹³⁾. La scuola non

⁽¹²⁾ Ibidem, p. 5

⁽¹³⁾ Il concetto di «educazione complessiva» citato nella "fredda" sede di una Sentenza di Corte Costituzionale inevitabilmente richiama tanto la laica espressione «educazione per il pieno sviluppo» che

ha allora soltanto il compito di insegnare, ma la più ampia responsabilità di educare e, quindi, includere. Tale compito non può essere evitato anche allorquando non fossero conseguiti o conseguibili i risultati tipici dell'istruzione e quindi non fosse possibile la promozione dello studente nei diversi livelli scolastici.

1.2.1. La compiuta integrazione e l'insegnante di sostegno

Con la circolare del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 22 settembre 1988, n. 262 fu data attuazione alla sentenza della Corte costituzionale: «Attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 215 del 3 giugno 1987 - Iscrizione e frequenza della scuola secondaria di II grado degli alunni portatori di handicap» è l'inequivoco oggetto di quell'atto. Fu però un intervento legislativo successivo a cogliere pienamente le istanze della integrazione delle persone con disabilità nella società. Si tratta della *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate* del 5 febbraio 1992, n. 104. L'atto è assai noto e studiato in ambito sociale, lavoristico e scolastico. In questa sede vale la pena dedicare attenzione agli articoli 12-17 specificatamente dedicati alla "integrazione scolastica" (anche rubrica dell'articolo 13, antecedente alla "integrazione lavorativa" normata all'articolo 18). Per favorire tale processo, che «ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione» (art. 12, comma 3), la legge dispone che «nelle scuole di ogni ordine e grado (...) sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati» (art. 13, comma 3). Queste figure, definite esplicitamente «insegnanti di sostegno», «assumono la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui operano, partecipano alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, dei consigli di classe e dei collegi dei docenti» (art. 13, comma 6). Non sono quindi figure meramente di supporto (quali gli operatori educativi per l'autonomia e la comunicazione, c.d. OEPA, di competenza dei Comuni e citati nella stessa legge 104/1992), bensì professionisti della didattica, insegnanti che partecipano alla programmazione dei lavori delle classi nelle quali sono coinvolti. Nel 1992 si delinea la figura del docente di sostegno come la conosciamo ancora oggi, quale protagonista della (tentativo di) integrazione delle persone con disabilità nella scuola. Non più "inserimento" proprio perché la figura specialistica associata agli alunni più deboli non è soltanto un accompagnatore del lavoro separato, ma un insegnante vero e proprio, responsabile tanto del lavoro "speciale" con l'alunno con disabilità, quanto della intera classe. Uno specialista interno, quindi, non più esterno:

si trova nel documento finale della Conferenza mondiale sui diritti umani organizzata dalle Nazioni Unite dal 14 al 25 giugno 1993 (ove si chiese di «orientare l'educazione verso il pieno sviluppo della persona e il rafforzamento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»), quanto al concetto di «educazione integrale» coniato da J. Maritain e proprio del magistero cattolico («Possiamo ora definire in maniera più precisa lo scopo dell'educazione: guidare l'uomo nello sviluppo dinamico durante il quale egli si forma in quanto persona umana (...). L'aspetto utilitario dell'educazione – il fatto che essa metta il fanciullo in grado di esercitare più tardi un mestiere e di guadagnarsi la vita – non deve certo essere disprezzato (...). Ma il mezzo migliore per ottenere questo risultato pratico è sviluppare le capacità umane in tutte le loro possibilità» in J. MARITAIN, *Per una filosofia dell'educazione*, La Scuola, 2001, p. 61)

«sebbene l'attribuzione dell'insegnante di sostegno dipenda da un meccanismo amministrativo (viene infatti assegnato alla scuola sulla base di una certificazione riferita a singoli alunni con disabilità), l'insegnante specializzato deve, in realtà, essere visto come contitolare di un gruppo di docenti, come membro che si aggiunge a una comunità professionale e che vi apporta ulteriore competenza, così che cresca la competenza inclusiva di tutta la scuola. È la scuola, non il singolo docente, nemmeno quello specializzato, a dover garantire il necessario sostegno; è la scuola, non il singolo docente, a esercitare la "funzione" del sostegno»⁽¹⁴⁾. La nuova filosofia integrativa emerge anche dalla attenzione rivolta dalla legge 104/1992 alla formazione di tutta la comunità scolastica, nonché dalla nascita dei gruppi di lavoro territoriali e dalle modalità individualizzate di esecuzione delle prove di esame.

1.3. L'affermazione della inclusione

L'ulteriore passo avanti nelle modalità di approccio ai bisogni educativi speciali, in piena continuità con il percorso appena descritto, è stato incoraggiato dalla moltiplicazione di disposizioni internazionali approvate dopo la legge 104/1992 e miranti a obiettivi di coinvolgimento pieno delle persone con disabilità nella società ancor più pervasivi di quelli realizzati con legge-quadro. Il riferimento è alla conferenza UNESCO di Salamanca (1994), alla Carta di Lussemburgo (1996), alla creazione della European Agency for Development in Special Needs Education (1996), alla Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili (2006), alle linee guida UNESCO sull'educazione inclusiva (2009), ai significativi documenti "Principi guida per promuovere la qualità nella scuola inclusiva" e "Cinque messaggi chiave per l'educazione inclusiva" pubblicati dalla citata Agenzia europea nel 2009 e nel 2014. I documenti pubblicati nel 1994 e nel 2006 sono i più significativi per la storia della Sociologia e della Pedagogia Speciale.

Nella Dichiarazione di Salamanca si afferma che «è necessario ed urgente garantire l'educazione, nel sistema educativo normale, dei bambini, dei giovani e degli adulti che hanno bisogni educativi speciali», negando quindi ogni forma di segregazione scolastica ed esplicitando il compito inclusivo proprio della scuola "ordinaria" o "regolare". Ancora: «le persone che hanno bisogni educativi speciali devono poter accedere alle normali scuole che devono integrarli in un sistema pedagogico centrato sul bambino, capace di soddisfare queste necessità; le scuole normali che assumono questo orientamento di integrazione costituiscono il modo più efficace per combattere i comportamenti discriminatori, creando delle comunità accoglienti, costruendo una società di integrazione e raggiungendo l'obiettivo di un'educazione per tutti». Già nel 1994 i firmatari di questo documento usano l'espressione «educazione inclusiva» intesa come «principio» da adottare nel sistema scolastico.

Il diritto alla inclusione in ogni contesto delle persone con disabilità è sancito con forza nella "Convenzione sui diritti delle persone disabili" del 2006. Anche in questo testo «la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società» è un vero e proprio «principio generale» (articolo 3), che nell'ambito della educazione (articolo 24)

⁽¹⁴⁾ In FIORIN I., *Scuola accogliente, scuola competente*, La Scuola, 2012, pp. 154-155

comporta che «gli Stati Parti riconoscono il diritto all'istruzione delle persone con disabilità. Allo scopo di realizzare tale diritto senza discriminazioni e su base di pari opportunità, gli Stati Parti garantiscono un sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli ed un apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita», assicurando che «le persone con disabilità non siano escluse dal sistema di istruzione generale in ragione della disabilità» e che il personale scolastico sia formato alla «consapevolezza della disabilità e [all]l'utilizzo di appropriate modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione aumentativi ed alternativi, e di tecniche e materiali didattici adatti alle persone con disabilità».

La nuova terminologia inclusiva, propria non tanto di un cambio di vocabolario, quanto di una evoluzione di approccio al diritto alla educazione dei soggetti con bisogni educativi speciali, è entrata nel nostro ordinamento nel 2010 con la legge 8 ottobre, n. 170, dedicata alle «Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento (DSA) in ambito scolastico». Sono considerati tali la dislessia (abilità nella lettura), la disgrafia, la disortografia (abilità nella scrittura) e la discalculia (abilità nel calcolo). Non si tratta di atipie del processo di sviluppo certificabili come disabilità e non sono sindromi da curare medicalmente: la sfida didattica è quella di individuare le strategie per compensare il disturbo e permettere così all'allievo di raggiungere gli obiettivi di apprendimento tipici della sua età. L'innovatività della legge 170 è da ricercarsi nella creazione di «un ulteriore canale di tutela del diritto allo studio, rivolto specificamente agli alunni con DSA, diverso da quello previsto dalla legge 104/1992. Infatti, il tipo di intervento per l'esercizio del diritto allo studio previsto dalla legge si focalizza sulla didattica individualizzata e personalizzata, sugli strumenti compensativi, sulle misure dispensative e su adeguate forme di verifica e valutazione»⁽¹⁵⁾. Invero nella legge non è mai citata la parola «inclusione», ma è indubbio che con questa disposizione il Legislatore ha inteso scommettere sulla conseguenza didattica della logica inclusiva, ossia la personalizzazione dei percorsi di apprendimento. Intento spesso rimasto sulla carta e non di rado confuso con quello di «individualizzazione» (la stessa legge 170 allinea i due termini per evitare di definirli)⁽¹⁶⁾, ma indubbiamente presente nel nostro ordinamento e per questo richiamato in tutti gli atti ministeriali successivi al 2010. Gli alunni con disturbi specifici dell'apprendimento «vanno riconosciuti e supportati adeguatamente: molto si può e si deve fare. Solo in una scuola vissuta come contesto di relazione di apprendimento si può stabilire un rapporto positivo tra bambino ed adulto che ascolta, accoglie, sostiene e propone. (...) In una scuola che vive nell'ottica dell'inclusione, il lavoro in sezione si svolge in un clima sereno, caldo ed accogliente,

⁽¹⁵⁾ Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con disturbi specifici di apprendimento*, allegato al d.m. 12 luglio 2011, p. 3.

⁽¹⁶⁾ «Un equilibrio necessario, dunque, quello tra la personalizzazione e l'individualizzazione, all'interno del quale la prima necessariamente richiede la seconda, ma non viceversa. Che cosa significa tutto ciò nell'ambito dell'integrazione della persona disabile? Significa dare vita a una intenzionalità educativa che non rinuncia mai a ritenere fondativo per la persona, qualunque sia la sua situazione di disabilità, il paradigma cognitivo-costruttivista per cui è il sapere "costruito" dal soggetto stesso ad essere non solo efficace per l'agire competente, ma anche generatore di futura conoscenza e di trasferimento analogico di competenza. Una illuministica riduzione di tempi, di contenuti e di risultati, definita predittivamente e unilateralmente dal docente, significa rinunciare ad un approccio educativo attivo e spingere l'educando in un vicolo cieco. Personalizzazione, la prima, individualizzazione, la seconda.» in G. SANDRONE, *Pedagogia speciale e personalizzazione*, La Scuola, 2012, p. 81

con modalità differenziate» (17). In una scuola che si propone questi obiettivi non possono essere ignorate le particolarità cognitive di chi soffre di disturbi dell'apprendimento: ecco allora che il diritto all'utilizzo di mezzi e tecniche dispensative e compensative prova a concretizzare l'attenzione inclusiva della scuola, anche in assenza delle disponibilità economiche necessarie per garantire anche a questi studenti l'accompagnamento costante di un docente.

Per quanto non si tratti di disposizioni legislative di primo livello, assolutamente centrali comprendere la concretezza del processo inclusione sono la direttiva ministeriale 27 dicembre 2012 («Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica») e la circolare ministeriale 6 marzo 2013 (che contiene indicazioni operative riferite alla direttiva precedente), entrambe dedicate agli allievi con bisogni educativi speciali (BES). In questi documenti, accanto ad una certa confusione nell'utilizzo dei termini «integrazione» e «inclusione», viene affermato senza equivoci che «la discriminante tradizionale - alunni con disabilità / alunni senza disabilità - non rispecchia pienamente la complessa realtà delle nostre classi», poiché «ogni alunno, con continuità o per determinati periodi, può manifestare Bisogni Educativi Speciali: o per motivi fisici, biologici, fisiologici o anche per motivi psicologici, sociali» (18). Per dare concretezza a questa maturata coscienza della eterogeneità della realtà occorrono «adeguat[e] e personalizzat[e] rispost[e]» e «va (...) potenziata la cultura dell'inclusione» (19). Il passaggio dalla integrazione alla inclusione si realizza quindi soltanto immaginando una attenzione diffusa, propria di tutta la comunità scolastica e non soltanto dei docenti specialisti o dei solo docenti curricolari, verso le tante «specialità» che differenziano gli allievi, che hanno tutti, nessuno escluso, bisogno di «speciale attenzione per una varietà di ragioni: svantaggio sociale e culturale, disturbi specifici di apprendimento e/o disturbi evolutivi specifici, difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e della lingua italiana perché appartenenti a culture diverse. Nel variegato panorama delle nostre scuole la complessità delle classi diviene sempre più evidente. Questa area dello svantaggio scolastico, che ricomprende problematiche diverse, viene indicata come area dei Bisogni Educativi Speciali (in altri paesi europei: *Special Educational Needs*)» (20). L'adozione della espressione BES (*SEN*) non soltanto nella letteratura pedagogica, ma anche nel vocabolario legislativo e nella terminologia ministeriale segna il completamento del processo culturale di affermazione della scuola come veicolo di inclusione. Non rileva ora soltanto il riconoscimento medico del disturbo come disabilità (21) e neanche la sua

(17) Ivi, p. 10

(18) Direttiva del Ministero dell'Istruzione, della Università e della Ricerca del 27 dicembre 2012, p. 1

(19) Ibidem

(20) Ivi, p. 2

(21) Attorno a questa dimensione è costruita la stagione dell'inserimento e, parzialmente, anche quella della integrazione, entrambe immerse nel paradigma culturale del modello individuale o medicale della disabilità, lo stesso che ancora oggi ispira i principali manuali diagnostici (il principale è il Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders – c.d. DSM 5 perché giunto alla quinta edizione nel 2013 – curato dalla American Psychiatric Association) e ha guidato la redazione delle prime versioni (1990) dell'International Statistical Classification of Diseases, Injuries and Causes of Death (ICD), lo standard di classificazione delle malattie e dei problemi correlati stilato dall'Organizzazione mondiale della sanità e poi evoluto nell'International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF, 2001) proprio per superare una visione della disabilità tutta orientata sul deficit, sul problema.

riconduzione nella area dei disturbi specifici dell'apprendimento (DSA), anch'essi certificati sebbene non generanti i diritti previsti dalla legge 104/1992 ⁽²²⁾: chiunque può trovarsi in una situazione di svantaggio socioeconomico, linguistico, culturale e quindi essere bisognoso di una attenzione educativa specifica. La pedagogia generale, quando orientata alla personalizzazione, diventa inevitabilmente "speciale", come già intuito da Maria Montessori nella esperienza e nella ricerca, e, assai più tardi, dalla legge n. 53 del 28 marzo 2003 in ambito legislativo (articolo 2) ⁽²³⁾. Sotto il profilo didattico, questa inedita focalizzazione sulle esigenze del singolo deve concretizzarsi in un garantito «percorso individualizzato e personalizzato per alunni e studenti con bisogni educativi speciali, anche attraverso la redazione di un Piano Didattico Personalizzato (...) che serva come strumento di lavoro in itinere per gli insegnanti ed abbia la funzione di documentare alle famiglie le strategie di intervento programmate» ⁽²⁴⁾. Il micro-intervento riassunto nella direttiva del 2012 è più interessante della burocratica e arida regolazione degli organismi territoriali deputati a supportare la scuola, gli alunni e le famiglie, ai quali è dedicata larga parte del documento, che aggiunge i Centri Territoriali di Supporto (CTS) ai già presenti Centri Territoriali per l'Inclusione (CTI), coordinanti i gruppi di lavoro per l'inclusione (prima GLHI, poi GLI) previsti dall'articolo 15 della legge 104/1992, che iniziano dal 2012 ad occuparsi anche dei bisogni educativi speciali ⁽²⁵⁾.

1.3.1. Inclusione: ultimo atto

Lo spostamento della attenzione dagli allievi con disabilità a tutti gli studenti, con le loro esigenze e caratteristiche peculiari e mai uniformate, è una ulteriore riprova della necessità che tutti gli insegnanti sappiano confrontarsi con la diversità, di qualsiasi "tipo" essa sia. Questo processo è stato indubbiamente condizionato dalla affermazione internazionale del modello sociale della disabilità ⁽²⁶⁾ e, più recentemente, del *Capability Approach* reso noto dagli studi di Amartya Sen e Martha Nussbaum applicato

⁽²²⁾ In questo macro insieme sono considerati nella direttiva del Ministero anche i deficit del linguaggio, delle abilità non verbali, della coordinazione motoria, i disturbi dell'attenzione e dell'iperattività.

⁽²³⁾ «Si parla di "piani di studio personalizzati". La parola chiave è "personalizzati". Siamo passati dalla stagione dei *Programmi* a quella dei *Curricoli* a quella dei *Piani personalizzati* di studio. Solo parole, sembrerebbe. No, invece. I Programmi erano disegnati centralisticamente dal Ministero. Tutti i docenti e le scuole, a discendere, dovevano uniformarsi ad essi. (...). I Curricoli avevano preso atto della astrattezza di questo schema: adottandolo, la scuola reale era sempre per forza di cose trasgressiva rispetto a quella formale. (...). Ma era sempre l'intenzionalità dei docenti e dei professionisti a prevalere. Famiglie e ragazzi restavano i destinatari di questa intenzionalità: la subivano. (...). Con i Piani personalizzati avviene, invece, almeno nelle intenzioni, questa svolta. La strada dell'abbandono dell'uniformità a priori (...) si completa.» in BERTAGNA G., *Pensiero manuale. La scommessa di un sistema educativo di istruzione e di formazione di pari dignità*, Rubbettino Università, Soveria Mannelli, 2006, pp. 236-237

⁽²⁴⁾ Direttiva 27 dicembre 2012, cit., p. 3

⁽²⁵⁾ Su questo si veda la citata circolare ministeriale del 6 marzo 2013

⁽²⁶⁾ In alternativa al modello medico, i sostenitori del modello sociale accusano la società di essere "disabilizzante" perché incapace di adattarsi alle esigenze di tutti. Non è quindi la menomazione fisica a determinare la situazione di svantaggio, bensì l'ambiente. Si veda: BARNES C., *Capire il "Modello Sociale della Disabilità"*, in *Intersticios: Revista sociológica de pensamiento crítico*, Vol. 2, n. 1, 2008, pagg. 87-96

alla disabilità stessa ⁽²⁷⁾. Ciò non toglie che «il modello italiano» ⁽²⁸⁾ abbia delle sue peculiarità nell'approccio allo studio della disabilità e, soprattutto, nella sperimentazione di soluzioni didattiche adeguate e rendere la scuola un luogo di inclusione.

Caratteristiche emerse nell'ultimo atto legislativo di questa lunga marcia regolatoria e culturale dall'inserimento alla inclusione: il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità (...)». Si tratta di uno dei decreti delegati della legge c.d. Buona Scuola (legge 13 luglio 2015, n. 107). Sotto il citato profilo culturale, con questa disposizione si afferma senza equivoci che «l'inclusione scolastica (...) risponde ai differenti bisogni educativi e si realizza attraverso strategie educative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno (...); si realizza nell'identità culturale, educativa, progettuale, nell'organizzazione e nel curriculum delle istituzioni scolastiche, nonché attraverso la definizione e la condivisione del progetto individuale fra scuole, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio; (...) costituisce impegno fondamentale di tutte le componenti della comunità scolastica (...)» (articolo 1). A tanta chiarezza concettuale non corrisponde però un adeguato ampliamento dei diritti, poiché, ancora una volta, l'ambito di applicazione viene ristretto agli alunni con certificazione di disabilità ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 104/1992. Il prossimo gradino nella scala dell'inclusione, quello che porta verso la piena personalizzazione dei percorsi, sarà da salire soprattutto sotto il profilo pratico.

2. L'insegnante di sostegno ai tempi della scuola inclusiva: intenzioni legislative

Due dei decreti delegati della riforma del 2015 intervengono sulla figura dell'insegnante di sostegno: si tratta dei decreti legislativi 59 e 66, entrambi emanati il 13 aprile 2017.

Il primo, invero, più che dei docenti tratta dei «posti di sostegno», essendo dedicato al riordino del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria. Il decreto è rimasto per molti parti inattuato e l'emergenza COVID-19 ha reso ancor più evidente l'inadeguatezza di diverse soluzioni immaginate nel 2017 in materia di selezione del personale della scuola, seppure già modificate dalla legge di bilancio 2019 (legge 145/2018).

Il secondo si occupa più direttamente dei «docenti specializzati per il sostegno didattico». Tale figura è individuata come *pivot* della strategia inclusiva che la scuola deve mettere in atto non soltanto con i giovani con disabilità (dei quali l'insegnante di sostegno si occupa direttamente), ma con ogni iscritto/a. Gli strumenti sono il Progetto Individuale, il Piano Educativo Individualizzato (PEI), il Piano per l'Inclusione, i vari gruppi per l'inclusione scolastica. In particolare, il PEI, da cui deriva il Progetto di vita, è un documento centrale per l'inclusione degli alunni con bisogni educativi speciali, uno strumento necessario per la personalizzazione del percorso non soltanto

⁽²⁷⁾ BELLANCA N., BIGGERI M., MARCHETTA F., *La disabilità nell'approccio delle capability*, Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Firenze, Working Paper Series, WP n. 5/2009, luglio 2009

⁽²⁸⁾ Cottini L., *Didattica speciale e inclusione scolastica*, op. cit. p. 47

scolastico, ma di maturazione sociale della persona ⁽²⁹⁾. Le attività dell'insegnante di sostegno e ognuno di questi "luoghi" o strumenti sono funzionali alla realizzazione di «un'ambiente di apprendimento favorevole allo sviluppo dell'autonomia delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti con accertata condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica» (art. 10, c. 1). In coerenza con le convinzioni guadagnate nei decenni, all'adempimento di questo vero e proprio obbligo per il sistema scolastico non possono essere dedicate figure improvvisate, bensì docenti che abbiano frequentato un «corso di specializzazione in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica» di tipo universitario (60 crediti formativi), programmato a livello nazionale, con una quota rilevante di ore di tirocinio (300, pari a 12 crediti formativi), con accesso a numero chiuso (art. 12). Invero i corsi sono quattro e dipendono dal grado scolastico: diversi i contenuti per il sostegno nella scuola dell'infanzia, nella primaria, nella secondaria di primo e di secondo grado. La positiva conclusione del corso è titolo per l'insegnamento sui posti di sostegno.

Le figure così formate non si sostituiscono nelle responsabilità inclusive dei docenti ordinari e del resto della comunità scolastica, oggetto di misure di accompagnamento (in particolare corsi di formazione) aventi ad oggetto la sensibilizzazione verso le nuove misure di inclusione approvate con il d.lgs. 66/2017 (art. 15-bis) ⁽³⁰⁾.

2.1. Segue: stato dell'arte prima dell'emergenza epidemiologica

La (burocratica) chiarezza delle intenzioni del legislatore non si concretizza nella pratica quotidiana del sostegno scolastico. Addirittura, si può affermare che non si è mai compiutamente realizzata nella gestione ordinaria del personale scolastico. Il nodo più rilevante ed evidente è la mancanza di un numero adeguato di docenti specializzati. Neanche il ricorso al personale incluso e non incluso nelle graduatorie di istituto e, in subordine, alle assegnazioni provvisorie permette di soddisfare l'esigenza di insegnanti di sostegno manifestata dagli istituti scolastici che abbiano tra i propri iscritti alunni con certificazione di disabilità ex legge 104/1992 ⁽³¹⁾. Si consideri inoltre che la Sentenza n. 80/2010 della Corte costituzionale ha stabilito l'illegittimità dell'art. 2, commi 413 e 414, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Nel primo era fissato un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno e nel secondo era esclusa la possibilità di assumere insegnanti di sostegno in deroga. La cancellazione di queste disposizioni, per quanto motivata dalla volontà di rendere esigibile un diritto previsto nel nostro ordinamento dal 1977, ha generato una certa confusione in ordine alle

⁽²⁹⁾ Si veda IANES D., CRAMEROTTI S. (a cura di), *Il piano educativo individualizzato. Progetto di vita*, Erickson, Trento, 2007, pp. 31-33

⁽³⁰⁾ Articolo introdotto con il decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96, primo correttivo al decreto del 2017.

⁽³¹⁾ Si veda a questo riguardo la recente Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nota del 28 agosto 2019 n. 38905 avente ad oggetto "Istruzioni e indicazioni operative in materia di supplenze personale docente, educativo e ATA a.s. 2019-2020", pp. 2-3

modalità attraverso cui giungere alla definizione dell'organico di sostegno, rimasta competenza degli Uffici scolastici regionali del Ministero dell'Istruzione ⁽³²⁾.

Altrettanto problematica, per quanto pedagogicamente meno grave, è la difficoltà del Ministero nel fare rispettare il numero massimo di studenti (20) che dovrebbero essere presenti nelle classi ove sono iscritti alunni con disabilità ⁽³³⁾.

Si consideri che oggetto delle misure inclusive della legge 104/1992 e del d.lgs. 66/2017 dovrebbero essere circa 284.000 studenti, distribuiti su 55.209 scuole. Si tratta del 3,3% del totale degli iscritti, un contingente aumentato negli ultimi dieci anni di circa 91 mila unità ⁽³⁴⁾. Crescente è anche il numero di alunni con certificazione DSA, garantiti invece dalla legge 170/2010, oggi 276.109, ossia il 3,2% degli iscritti complessivi: nell'anno scolastico 2010-2011 erano soltanto lo 0,7% ⁽³⁵⁾.

Il 66% degli edifici scolastici non è accessibile a studenti con disabilità motoria; addirittura, soltanto il 2% delle scuole dispone di ausili per gli alunni con disabilità sensoriale. Sono invece il 25% le scuole prive di postazioni informatiche adattate alle esigenze degli alunni con disabilità, nonostante la tecnologia sia il principale strumento compensativo e facilitatore didattico tanto per gli studenti con disabilità quanto con quelli che presentano disturbi evolutivi dell'apprendimento ⁽³⁶⁾.

Il dato più preoccupante è tuttavia quello relativo agli insegnanti di sostegno. Nell'anno scolastico 2018/2019, gli insegnanti operanti sui posti di sostegno (non soltanto quelli incardinati, anche gli assunti a tempo determinato per l'intero anno scolastico e le supplenze brevi) sono stati poco meno di 173.000. A livello nazionale il rapporto alunni-insegnanti potrebbe non apparire preoccupante (1,6). Il numero è però calcolato utilizzando il dato dei posti dedicati al sostegno coperti, non quello degli insegnanti di sostegno specializzati, come previsto da ogni disposizione legislativa su questa materia approvata dal 1992 ad oggi: oltre il 36% dei docenti chiamati ad assistere didatticamente alunni con disabilità viene selezionato dalle liste curriculari, tra insegnanti che non hanno alcuna formazione specifica. Si tratta di figure solitamente "di passaggio", che accettano l'assistenza agli studenti con disabilità come primo passo all'interno della scuola, come occasione per la maturazione di esperienza e punteggio concorsuale, ma che intendono occuparsi degli insegnamenti ordinari il prima possibile, a tutto discapito di quella continuità didattica che è importante per

⁽³²⁾ Spetta quindi all'Ufficio scolastico autorizzare l'attivazione di posti di sostegno ulteriori rispetto a quelli assegnati in organico di diritto. Ecco perché "posti di sostegno in deroga", con riferimento all'organico ordinario.

⁽³³⁾ Si veda: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nota del 4 agosto 2017 n. 1153 avente ad oggetto "Chiarimenti in merito alla decorrenza dei termini di applicazione delle indicazioni del d.lgs. n.66/2017 (Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità)", p. 3

⁽³⁴⁾ I dati (gli ultimi disponibili al momento della pubblicazione di questo contributo) sono tratti da ISTAT, *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità. Anno scolastico 2018-2019*, Statistiche Report, 6 febbraio 2020. Da questa pubblicazione sono tratti anche i dati che seguono, eccetto quando diversamente indicato.

⁽³⁵⁾ Dati tratti da: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *I principali dati relativi agli alunni con DSA. Anno scolastico 2017/2018*, giugno 2019.

⁽³⁶⁾ Si veda BESIO S., *Innovazione tecnologica e modelli di disabilità*, in BESIO S., CALDIN R. (a cura di), *La pedagogia speciale in dialogo con altre discipline. Intersezioni, ibridazioni e alfabeti possibili*, Secondo dialogo, Guerini Scientifica, 2020.

ogni alunno e che è ancor più necessaria per gli studenti con bisogni educativi speciali⁽³⁷⁾.

3. Il sostegno scolastico durante l'emergenza Covid-19

L'emergenza epidemiologica causata dal virus Sars-Cov2 ha quindi sorpreso la scuola italiana durante una (assai lunga) fase di passaggio tra i desiderata dottrinali e legislativi e la pratica quotidiana per quanto concerne l'inclusione degli alunni con disabilità, con disturbi e con svantaggi. La sospensione di tutte le attività didattiche disposta con l'art. 1, c. 2., lett. d) del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 e ribadita con l'art. 1, c. 1, lett. d) del primo dei numerosi DPCM dedicati al contenimento della pandemia (DPCM 4 marzo 2020) ha comportato l'avvio di una inaspettata e severa prova della reale tenuta delle intenzioni inclusive della nostra scuola che ha avuto nell'istituto del sostegno agli alunni con disabilità il principale linfonodo sentinella. Il test non si può giudicare superato.

3.1. Il "lockdown formativo" e i primi interventi: anno scolastico 2019/2020

A correzione della (grave) mancanza di qualsiasi riferimento alle esigenze degli studenti aventi diritto al sostegno scolastico nei primi atti d'urgenza, all'articolo 2, lettera m) del DPCM 8 marzo 2020 si legge che: «m) i dirigenti scolastici attivano, per tutta la durata della sospensione delle attività didattiche nelle scuole, modalità di didattica a distanza avuto anche riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità». Più dettagliato l'articolo 9 del decreto-legge 9 marzo 2020 n. 14, rubricato «Assistenza a persone e alunni con disabilità». Esso dispone che «durante la sospensione del servizio scolastico e per tutta la sua durata, gli enti locali possono fornire (...) l'assistenza agli alunni con disabilità mediante erogazione di prestazioni individuali domiciliari, finalizzate al sostegno nella fruizione delle attività didattiche a distanza». Si tratta di una norma in un certo qual modo stupefacente: quasi quarantacinque anni di maturazione di un approccio inclusivo sono stati apparentemente superati da un articolo che, in poche righe: (i) non discerne l'assistenza didattica agli studenti con disabilità con la più generica assistenza socio-sanitaria alle persone con disabilità (si veda il secondo comma dell'articolo); (ii) ignora l'importanza della specializzazione immaginata già nel 1977 permettendo al «personale disponibile» in forza agli enti locali di offrire «prestazioni individuali domiciliari» finalizzate alla fruizione della didattica scolastica. In sintesi, lo schema immaginato è quello di un educatore inviato dall'ente locale presso il domicilio dell'alunno con disabilità per assisterlo tecnicamente nella fruizione del

⁽³⁷⁾ Scriveva a questo proposito il Ministro competente poco prima della sospensione delle attività didattiche, il 7 febbraio 2020, nell'*Atto di indirizzo politico-istituzionale per l'anno 2020*: «Al fine di assicurare agli studenti con disabilità una maggiore continuità didattica, si opererà per aumentare il numero degli insegnanti di sostegno di ruolo, ricomprendendo il maggior numero dei posti in deroga che ogni anno vengono concessi in più - anche rispetto alla determinazione dell'organico di fatto - in posti all'interno dell'organico dell'autonomia delle singole scuole» (p. 2). I fatti hanno poi preso tutt'altra direzione.

sostegno scolastico, da effettuarsi necessariamente in remoto, si deduce. Una sorta di sostegno *tecnico* all'insegnante di sostegno *didattico*.

Tale disposizione non viene particolarmente commentata dagli addetti ai lavori, la cui attenzione (come quella dei media generalisti) viene invece calamitata da quanto disposto dall'articolo 32 di quello stesso decreto-legge, emanato quando ancora mancano circa tre mesi al termine dell'anno scolastico. In quell'articolo si dispone che «qualora le istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione non possono effettuare almeno 200 giorni di lezione, a seguito delle misure di contenimento del COVID-19, l'anno scolastico 2019-2020 conserva comunque validità anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 74 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297» (comma 1). È la norma che ha segnato una sorta di “liberi tutti” rispetto alle finalità educative e formative delle lezioni a distanza che si sarebbero tenute (o dovute tenere) nei mesi di marzo, aprile, maggio e giugno. Conseguentemente, ha anche permesso che si allentasse la tensione verso soluzioni per una didattica inclusiva, seppure online, per gli studenti con disabilità, anch'essi ovviamente oggetto della grande “sanatoria valutativa” e quindi non più soggetti al rischio di mancato passaggio di anno ⁽³⁸⁾. Un altro ritorno al passato: oltre trent'anni dopo la Sentenza n. 215 della Corte costituzionale, si torna a concepire la scuola come veicolo di titoli di studio (e passaggi di anni, a questi connessi) prima che come luogo di inclusione sociale.

Nonostante lo scarso successo di quanto contenuto all'articolo 9 ⁽³⁹⁾, questa disposizione è stata rinnovata nel decreto-legge 17 marzo 2018 n.18, che all'articolo 4-ter) ha riportato quanto già contenuto all'articolo 9 del precedente decreto, senza affrontare il nodo che già la giurisprudenza ⁽⁴⁰⁾ e alcune inchieste giornalistiche avevano iniziato ad indagare: l'effettivo svolgimento a distanza delle attività di sostegno.

Non a caso, lo stesso giorno il Ministero dell'Istruzione ha scritto a tutte le scuole la Nota n. 388 avente ad oggetto: «Emergenza sanitaria da nuovo Coronavirus. Prime indicazioni operative per le attività didattiche a distanza». Un paragrafo della nota è dedicato agli alunni con disabilità. Si prevede che «il punto di riferimento rimane il Piano educativo individualizzato. La sospensione dell'attività didattica non deve interrompere, per quanto possibile, il processo di inclusione. Come indicazione di massima, si ritiene di dover suggerire ai docenti di sostegno di mantenere l'interazione a distanza con l'alunno e tra l'alunno e gli altri docenti curricolari o, ove non sia possibile, con la famiglia dell'alunno stesso, mettendo a punto materiale personalizzato da far fruire con modalità specifiche» (pag. 6). Un capitolo è riservato anche alle strategie da adottare con gli studenti con DSA con i più “semplici” studenti con BES.

L'indicazione è quindi quella di continuare le attività a distanza, mediante le stesse modalità suggerite per il proseguo dell'ordinario calendario scolastico. Tuttavia non è difficile intuire che l'effetto di questa novità sugli alunni con disabilità, in particolare su quelli con disabilità intellettiva grave e deficit sensoriali, sia stato ben diverso

⁽³⁸⁾ Soluzione che invero è stata poi suggerita da molti psicologi e pedagogisti, che a fine anno scolastico hanno valutato con famiglie e consigli di classe l'opportunità di una ripetizione dell'anno scolastico per alcuni dei soggetti più fragili.

⁽³⁹⁾ Non sono note esperienze comunali di rilievo in questo ambito. Si consideri che nel periodo di c.d. lockdown gli educatori dei comuni e delle realtà con essi coinvolte nell'assistenza sociale non hanno compiuto visite domiciliari.

⁽⁴⁰⁾ Si veda il Decreto del Consiglio di Stato 30 aprile 2020 n. 2346 dedicato proprio alla didattica a distanza per gli studenti disabili durante il periodo di sospensione della frequenza in presenza.

rispetto a quanto percepito dagli altri studenti: se per questi secondi il “lockdown formativo” ha significato un anomalo periodo di vacanza dagli studi o la scoperta di nuove strategie didattiche incentrate sulla tecnologia, per i primi ha comportato un isolamento dalla società ben più profondo di quello obbligato dal confinamento nelle mura domestiche per motivi di prevenzione sanitaria. Un esilio tanto più marcato quanto più è grave la forma di disabilità e minore l’età dell’alunno (come è noto, la didattica a distanza non è stata attivata nella maggioranza delle scuole dell’infanzia e in buona parte delle scuole di primo grado, mentre è risultata più regolare per le scuole secondarie di primo e secondo grado).

I decreti-legge e di DPCM che si susseguono nel mese di marzo non tornano sull’argomento. Con la Nota n. 562 firmata dal Dipartimento per le risorse umane, finanziarie e strumentali del Ministero dell’Istruzione il 28 marzo 2020 vengono stanziati «10 milioni di euro per dotare immediatamente [le scuole] di strumenti digitali o per favorire l’utilizzo di piattaforme di e-learning, con particolare attenzione all’accessibilità degli studenti con disabilità», ma nulla ancora viene indicato a riguardo delle esigenze didattiche degli alunni aventi diritto al sostegno: la tecnologia è un mezzo, non certo, da sola, la chiave che permette di conseguire risultati formativi.

Il DPCM del 10 aprile 2020 rinnova, con identica formulazione, le disposizioni approvate ad inizio marzo, suggerendo quindi un particolare «riguardo» alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità. È dello stesso giorno una corposa Nota del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del Ministero dell’Istruzione a riguardo delle dotazioni organiche del personale docente per l’anno scolastico 2020/21. Qui si legge che, in adempimento all’articolo 1, comma 266 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, «la dotazione dell’organico dell’autonomia - posti di sostegno - è incrementata di 1.090 posti con corrispondente riduzione del contingente previsto in organico di fatto, di cui all’articolo 1, comma 69, della legge 13 luglio 2015, n. 107» (pag. 1). Si tratta dell’attuazione di una decisione presa in sede di legge di bilancio, non direttamente connessa alla emergenza, per quanto certamente funzionale.

Per leggere nuove disposizioni in materia di disabilità a scuola (che non siano quindi limitate alla regolazione delle attività sociali e socio-sanitarie o alle deroghe all’utilizzo dei dispositivi individuali di protezione o alle norme sul distanziamento previste per alcuni soggetti e per chi assiste le persone con disabilità) ⁽⁴¹⁾ si deve aspettare la c.d. Fase 2 ⁽⁴²⁾ e, nello specifico, le “Linee guida per la gestione in sicurezza di opportunità organizzate di socialità e gioco per bambini ed adolescenti nella fase 2 dell’emergenza Covid-19” allegate al DPCM del 17 maggio 2020 e curate da una amministrazione diversa dal Ministero dell’Istruzione (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia). Vi si legge la consapevolezza «delle particolari difficoltà che le misure restrittive per contenere i contagi hanno comportato per bambini ed adolescenti con disabilità» e, per questo, «della necessità di includerli in una graduale ripresa della socialità».

⁽⁴¹⁾ Si occupa di «Ulteriori disposizioni specifiche per la disabilità» l’articolo 8 del DPCM 26 aprile 2020

⁽⁴²⁾ Si tratta dell’alleggerimento della sospensione delle attività sociali e professionali disposto con il citato DPCM del 26 aprile 2020, in vigore dal 4 maggio 2020

L'anno scolastico contrassegnato dalla drammatica emergenza epidemiologica generata dalla diffusione del virus Sars-Cov2 termina senza alcuna disposizione esplicitamente didattica rivolta agli alunni con disabilità, abbandonati a loro stessi, a detta di molte famiglie (molto attive sui social media e sui media tradizionali proprio nei mesi di maggio e giugno 2020). La percezione popolare è confermata anche dai primissimi studi strutturati. Particolarmente interessante in questo senso l'indagine svolta ad aprile 2020 dalla Fondazione Agnelli, l'Università di Bolzano, l'Università LUMSA e l'Università di Trento ⁽⁴³⁾. Oggetto della ricerca, svolta mediante interviste a docenti curricolari e di sostegno, sono le difficoltà incontrate dagli allievi con disabilità a lavorare in modalità di Didattica a Distanza (DaD). Nonostante la limitatezza del campione, concentrato soprattutto sui percorsi di istruzione e formazione professionale regionali piuttosto che sulla istruzione statale, è interessante notare come «la DaD lascia indietro almeno un alunno con disabilità su 4. Il dato si aggrava se si considera che per un altro 10% dei casi il PEI (Piano Educativo individualizzato) non lascia spazio a interventi di sostegno da remoto» ⁽⁴⁴⁾. La metà dei docenti ha osservato come le principali difficoltà delle famiglie siano connesse alla scarsità di dotazioni e competenze informatiche; situazione aggravata nei contesti di maggiore svantaggio socio-culturale o dove vi siano ostacoli anche di tipo linguistico. Si tratta del fenomeno di “discriminazione della Didattica a Distanza” di cui si discute molto tra gli addetti ai lavori ⁽⁴⁵⁾. Preoccupante anche la poca attenzione riscontrata nei consigli di classe a riguardo della predisposizione di materiali didattici immediatamente fruibili dagli alunni con disabilità. È quindi l'insegnante di sostegno che deve farsi carico dell'adattamento di documentazione concepita per la formazione ordinaria ⁽⁴⁶⁾. Il risultato di questa sottovalutazione, oltre che, ovviamente e prevalentemente, della distanza forzata, è il peggioramento degli alunni con disabilità sotto il profilo comportamentale, oltre che in riferimento ad autonomia, apprendimento e comunicazione ⁽⁴⁷⁾.

3.2. Disposizioni e buone intenzioni per l'anno scolastico 2020/2021

Il 26 giugno 2020 il Ministero dell'Istruzione comunica l'adozione del «Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021», allegato al d.m. n. 39. Su questo stesso documento il Governo non ottiene l'intesa in sede di Conferenza Permanente per il rapporto tra lo Stato e le Regioni non per ragioni connesse ai contenuti dell'atto, quanto per la mancata approvazione della data di inizio

⁽⁴³⁾ Fondazione Agnelli, Università di Bolzano, Università LUMSA, Università di Trento (a cura di), *Oltre le distanze. L'indagine preliminare*, Torino, maggio 2020

⁽⁴⁴⁾ Ivi, p. 1

⁽⁴⁵⁾ Non è casuale il parallelismo con alcuni dei principali problemi del lavoro agile, ossia del “lavoro a distanza” degli adulti. Si veda su questo M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica*, nel volume I di quest'opera.

⁽⁴⁶⁾ È evidente l'assoluta distanza pratica dai principi dell'Universal Design for learning già citati in precedenza e, più in generale, dagli assunti della pedagogia speciale per l'inclusione scolastica.

⁽⁴⁷⁾ *Oltre le distanze*, cit., p. 2.

delle lezioni da parte di alcune Regioni interessate dalle consultazioni elettorali ⁽⁴⁸⁾. Vi è quindi una sostanziale condivisione di quanto disposto dal Ministero, che, tra i vari contenuti, prevede essere una «priorità irrinunciabile (...) quella di garantire, adottando tutte le misure organizzative ordinarie e straordinarie possibili, sentite le famiglie e le associazioni per le persone con disabilità, la presenza quotidiana a scuola degli alunni con Bisogni educativi speciali, in particolar modo di quelli con disabilità, in una dimensione inclusiva vera e partecipata» (pag. 7). Il rischio di una nuova sospensione della didattica in periodo autunnale o invernale viene affrontato prevedendo che «nel caso di nuova sospensione dell'attività didattica l'Amministrazione centrale, le Regioni, gli Enti locali, gli enti gestori delle istituzioni scolastiche paritarie e le istituzioni scolastiche statali opereranno, ciascuno secondo il proprio livello di competenza, per garantire la frequenza scolastica in presenza, in condizioni di reale inclusione, degli alunni con disabilità (...). Ove, per specifiche condizioni individuali o di contesto, non sia possibile garantire la frequenza scolastica agli alunni con disabilità, il coinvolgimento delle figure di supporto messe a disposizione dagli Enti locali (Operatori Educativi per l'Autonomia e Assistenti alla comunicazione, per gli alunni con disabilità sensoriale), recentemente definita dall'art. 48 della legge di conversione del d.l. "Cura Italia", contribuirà ad assicurare un alto livello di inclusività agli alunni con disabilità grave, collaborando al mantenimento della relazione educativa con gli insegnanti della classe e con quello di sostegno» (pag. 16). In buona sostanza, nella impostazione dell'anno scolastico 2020/2021 si è tornati all'origine, alle prime e affannate norme di marzo: non sembra esserci soluzione alternativa alla presenza degli alunni con disabilità se non il coinvolgimento di figure tecniche e non didattiche chiamate (se disponibili) ad assistere i ragazzi nell'utilizzo delle tecnologie attraverso le quali avviene la DaD. Nulla di ulteriore dispongono a questo riguardo le "Linee guida per la Didattica digitale integrata per l'anno scolastico 2020/2021" allegate al d.m. n. 89 del 7 agosto 2020.

4. Un pericoloso passo indietro nel processo di inclusione. Conclusioni

La c.d. seconda ondata del virus Sars-Cov2 è giudicata altamente probabile dagli esperti. Nel momento in cui si scrive il Governo sta valutando nuove limitazioni in merito agli orari di apertura dei pubblici esercizi, allo svolgimento di manifestazioni culturali, alle attività sportive. Non è difficile immaginare ulteriori periodi di sospensione delle lezioni in presenza nelle scuole italiane, in ogni ordine grado, a partire dall'istruzione terziaria e secondaria superiore.

Nonostante l'estrema evoluzione della materia, due osservazioni sono già condivisibili.

La prima, di natura politica e con lo sguardo rivolto al breve-medio periodo, concerne l'assenza di piani operativi capaci non addirittura di arrestare, ma quantomeno rallentare gli effetti nocivi che la nuova sospensione della didattica avrà sulla formazione dei giovani italiani e, *in primis*, sulla maturazione e sulla inclusione sociale degli alunni

⁽⁴⁸⁾ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, Repertorio atti n. 107/CSR del 9 luglio 2020

con disabilità e deficit sensoriali. Intere coorti di studenti che hanno diritto all'accompagnamento didattico non hanno potuto godere di questa possibilità nella seconda metà dell'anno scolastico 2019/2020. C'era il tempo per evitare il riproporsi dello stesso problema a solo qualche mese di distanza. A questo dossier hanno lavorato la politica, i tecnici ministeriali, gli esperti esterni ⁽⁴⁹⁾. Eppure, la scuola italiana si presenta allo sgradevole appuntamento del rinnovato acuirsi della epidemia con molte dichiarazioni di principio, una maggiore diffusione delle tecnologie informatiche, qualche docente aggiuntivo ⁽⁵⁰⁾. Nulla è cambiato, invece, sotto il profilo delle strategie didattiche, della innovazione pedagogica e delle soluzioni da attuare per non perdere la funzione inclusiva propria del sistema scolastico ⁽⁵¹⁾.

La seconda osservazione, più profonda per conseguenze e per questo ancor più amara, concerne il sistema italiano di inclusione scolastica. È condiviso in dottrina il giudizio a riguardo dell'avanguardia delle tutele legislative previste per gli studenti che hanno diritto al sostegno didattico, così come è riconosciuto al Parlamento italiano di essere stato uno dei primi a orientare la legislazione scolastica verso l'inclusione sociale. La gravità e perduranza della emergenza Covid-19 ha tuttavia reso visibile un solco tra le intenzioni normative e la pratica quotidiana. Nonostante la ripetuta convinzione che una reale ed universale accessibilità all'istruzione sia resa possibile soltanto da una corresponsabilità di tutta la comunità educante, una volta chiuse le scuole e resosi quindi palese ciò che solitamente avviene all'interno delle mura delle aule, è parsa evidentissima la delega di questa funzione inclusiva ai soli insegnanti specializzati. Questi si sono ritrovati a gestire la sconosciuta (a loro e, ancor più, agli alunni) didattica a distanza senza il possesso di adeguate strategie per il successo formativo e, ancor più, per sostituire la compagnia fisica necessaria ai giovani che a loro si affidano. È compito non soltanto della politica, ma di tutti i soggetti coinvolti nella conduzione e gestione del sistema scolastico applicarsi perché l'anno scolastico 2020/2021 non segni un ritorno agli anni Sessanta, a quella scuola che lasciando indietro gli alunni

⁽⁴⁹⁾ Tra gli altri meriti di essere citato il "Comitato di esperti" istituito con d.m. 21 aprile 2020, n. 203 per suggerire soluzioni in materia di «scuola ed emergenza Covid-19». Il rapporto finale della Commissione è stato presentato al Ministro competente il 13 luglio 2020, ma mai reso pubblico. Similare la vicenda del molto più noto "Piano Colao". Questo è stato reso pubblico, ma le proposte ivi contenute non hanno condizionato i contenuti dei successivi decreti legge e decreti di urgenza.

⁽⁵⁰⁾ Invero assunto con forte ritardo a causa dei molti problemi causati dall'emergenza epidemiologica anche nei processi di assunzione del personale c.d. in deroga (circa 50.000 docenti, secondo il Ministero dell'Istruzione), oltre che dal rinvio del nuovo concorso nazionale annunciato dal Governo nell'estate 2020.

⁽⁵¹⁾ A titolo di esempio e a riprova non mancarono spunti da verificare, il 9 agosto 2020 la Società Italiana di Pedagogia Speciale (SIPES) nel suo Documento n. 1/2020 recante *Linee di indirizzo per una scuola inclusiva e sul rientro a scuola nel prossimo anno scolastico 2020-2021 degli alunni e delle alunne, degli studenti e delle studentesse con disabilità nelle scuole di ogni ordine e grado* aveva proposto, sul versante della azione didattica inclusiva di «favorire la flessibilità e la sostenibilità di *metodi (flipped classroom, outdoor education, didattica laboratoriale a distanza, apprendimento situato, peer education, story telling, giochi di ruolo, ...), contenuti (uso di anticipatori e di organizzatori, di sintesi, di mappe concettuali, di slide comprensibili e sintetiche, di immagini esemplificative...), relazioni (lavoro per gruppi eterogenei collaborativi anche a distanza attraverso la gestione di più aule virtuali), spazi (reali e virtuali, statici e dinamici) e tempi (prevedere pause frequenti per sollecitare e sostenere l'attenzione, tempi dedicati al libero scambio tra compagni, ...)*» (p. 3).

con maggiori difficoltà «non è più scuola. È un ospedale che cura i sani e respinge i malati» ⁽⁵²⁾.

⁽⁵²⁾ SCUOLA DI BARBIANA, *Lettera a una professoressa*, Mondadori, Oscar Moderni, 2017, pp. 15-16.

Il “principio di unità” di apprendistato e tirocini alla prova dell'emergenza Covid-19

di Emmanuele Massagli

Abstract – L'emergenza pandemica ha generato domande inedite relative alla gestione dei contratti di apprendistato, dei tirocini formativi (curricolari ed extracurricolari) e dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO). Provando a sciogliere uno ad uno tutti i nodi segnalati da responsabili delle risorse umane, sindacalisti e ricercatori, si è riscoperto il “principio di unità” che caratterizza gli istituti citati: la continua integrazione tra formazione scolastica e formazione on the job e l'interdipendenza tra queste due dimensioni e il lavoro. La circolarità tra formazione e lavoro si replica nella coerenza tra finalità pedagogiche e soluzioni giuridiche: il “principio di unità” si è quindi imposto come criterio orientativo capace di dirimere molte delle problematiche tipiche nella gestione dei contratti di apprendistato e dei tirocini, tanto in tempo ordinario, quanto in periodo emergenziale. I lunghi mesi di allarme sanitario hanno quindi, inaspettatamente, favorito una riscoperta dell'autentico valore dei percorsi di inserimento dei giovani in impresa fondati sul metodo della alternanza formativa.

Abstract – COVID-19 has generated new issues in relation to how to manage apprenticeship contracts, curricular and extra-curricular training, and measures promoting soft skills and guidance. HR managers, trade unionists and scholars deal with these aspects daily, so the integration between education and on the job training and their interdependence with work have been given momentum again. The circular dimension characterising training and work can also be seen in the fact that the entailing pedagogical purposes and legal solutions enjoy some degree of consistency. This ‘principle of unity’ bringing together all these aspects has been employed to tackle some traditional problems concerning training and apprenticeship contracts, also during the COVID-19 emergency. Unexpectedly, these months have brought to the fore the value of the schemes helping young people to access employment, which are based on school-to-work alternation.

Sommario: 1. Posizione del problema: la riscoperta del “principio di unità” che accomuna il contratto di apprendistato e il tirocinio. – 2. Apprendistato e Covid-19. – 2.1. Disciplina comune. – 2.1.1. Apprendistato e lavoro agile. – 2.1.2. Apprendistato e ferie. – 2.1.3. Apprendistato e licenziamento. – 2.2. Apprendistato professionalizzante. – 2.2.1. La gestione della formazione interna. – 2.2.2. La gestione della formazione esterna. Gli interventi delle Regioni. – 2.2.3. Apprendistato professionalizzante, cassa integrazione e formazione. – 2.2.4. Alcune ipotesi alternative. – 2.2.4.1. La riduzione dell'orario di lavoro. – 2.2.4.2. La discrezionalità del lavoratore. – 2.2.4.3. Formazione *ex art. 8*, comma 1, d.lgs. n. 148/2015. – 2.3. La gestione dell'apprendistato “duale” durante l'emergenza sanitaria. – 2.3.1. La sospensione dell'apprendistato duale e la proroga “impossibile”. – 2.3.2. Apprendistato con formazione esterna a distanza. – 2.3.3. Il licenziamento dell'apprendista di primo livello. – 2.3.4. Il recesso del datore di lavoro dal contratto di apprendistato duale. – 3. Tirocini e Covid-19. – 3.1. Il tirocinio extra-curricolare. – 3.1.1. La diffusione dell'istituto. – 3.1.2. Le limitazioni allo svolgimento dei tirocini extra-curricolari. – 3.1.3. L'intervento delle Regioni: il tirocinio “agile”. – 3.1.4. La tutela del diritto alla formazione dei tirocinanti. – 3.1.5. Misure economiche a sostegno dei tirocinanti: il rischio della “mini-cassa integrazione”. – 3.2. Tirocini curricolari e percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO). – 4. La formazione professionale “extra-ordinamentale” e Covid-19.

1. Posizione del problema: la riscoperta del “principio di unità” che accomuna il contratto di apprendistato e il tirocinio

Come già accaduto durante la crisi finanziaria del 2008 ⁽¹⁾, anche in periodo di emergenza sanitaria i giovani sono tra i soggetti più colpiti dalle conseguenze socioeconomiche delle politiche di contenimento della pandemia ⁽²⁾. Non a caso, l'International Labour Organization ha auspicato una attenzione specifica a questa platea nella progettazione delle *policies* con cui rispondere al diffondersi della epidemia di Covid-19 ⁽³⁾, perché non peggiori ulteriormente il tradizionale dualismo in materia di occupazione tra lavoratori in transizione e lavoratori esperti ⁽⁴⁾.

La situazione è complessa anche in Italia: il rischio di un esponenziale aumento della disoccupazione è correlato alla maggiore diffusione tra i giovani di contratti a termine e di collaborazione, nonché dall'assenza di forme di tutela per i tirocinanti. A tali fattori relativi alla regolazione del rapporto di lavoro, vanno sommate le conseguenze indirette delle straordinarie politiche passive approvate nel periodo emergenziale: il divieto di assunzione determinato dalla fruizione di ammortizzatori sociali, la proibizione dei licenziamenti imposta per legge, la sospensione delle attività di *recruiting*, la mancata frequenza di percorsi di Istruzione e Formazione. Il citato richiamo dell'ILO non ha trovato eco nella normativa di emergenza italiana, la quale non prevede misure specifiche per i giovani, se non, indirettamente, attraverso la messa a disposizione di fondi dedicati alla didattica a distanza, come approfondito in altra sezione ⁽⁵⁾.

Non si ritrova alcun riferimento neanche ai tirocini extra-curricolari, che in Italia solo nel 2019 hanno impegnato 354.000 giovani ⁽⁶⁾, o ai contratti di apprendistato, circa 249.000 attivi ⁽⁷⁾, se non per una discutibile norma di proroga dei termini approvata nella l. 17 luglio 2020, n. 77, di conversione del d.l. 19 maggio 2020, n. 34. Eppure,

⁽¹⁾ N. O'HIGGINS, *The impact of the economic and financial crisis on youth employment: Measures for labour market recovery in the European Union, Canada and the United States*, ILO, 2010.

⁽²⁾ EUROFOUND, [Living, working and COVID-19 First findings – April 2020](#), 2020. L'indagine si concentra in particolare sulle difficoltà psicologiche che pesano sui soggetti ricompresi nella coorte di età 18-34 anni, per i quali il rischio di disoccupazione è particolarmente elevato. Gli effetti nefasti della crisi pandemica sul mercato del lavoro giovanile predetti dall'Eurofound sono confermati in chiave economica anche in MCKINSEY & COMPANY, *Safeguarding Europe's livelihoods: Mitigating the employment impact of COVID-19*, 2020.

⁽³⁾ ILO, [COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses](#), 2020.

⁽⁴⁾ Cfr. M. SIGNORELLI, *Youth unemployment in transition economies*, IZA World of Labor, 2017, n. 401. Per una rassegna della letteratura su questo tema, compilata a ridosso dell'oramai penultima crisi economica mondiale, si veda F. FAZIO, A.M. WELEMARIAM (a cura di), *Young Workers in Recessionary Times, Literature Review*, in *EJCLS*, 2012, vol. 1, n. 3-4. Si tratta di un fenomeno indagato da tempo: cfr. O. MARCHAND, *Youth Unemployment in OECD Countries: How Can the Disparities Be Explained?*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century – The Transition from Education to the labour Market*, 1999, pp. 336-344.

⁽⁵⁾ Cfr., *supra* in questo volume, L. CASANO *Scuola e Università: le sfide della didattica a distanza e del lavoro agile*.

⁽⁶⁾ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie 2020*, 2020.

⁽⁷⁾ INAPP, *L'apprendistato tra continuità e innovazione. XVIII Rapporto di monitoraggio*, 2019, p. 8.

già da tempo si è riconosciuta la valenza strategica di questi percorsi proprio nel contrasto strutturale alla disoccupazione giovanile, anche in periodo di crisi.

Tirocini e apprendistato sono dispositivi tra loro diversi nel funzionamento e nello scopo, accomunati però dal principio e metodo pedagogico che li caratterizza: l'alternanza formativa ⁽⁸⁾. Entrambi infatti, come il laboratorio, l'impresa formativa, il service learning ⁽⁹⁾, realizzano coscientemente quello «intreccio pedagogico-didattico strutturale che esiste tra teoria e azione, tra cognitività e manualità, tra esperienza formativa intenzionale (insegnamento) e funzionale (apprendimento), tra le discipline adoperate come mezzi per il lavoro e per la vita e le discipline considerate fini culturali da apprendere a partire dal lavoro e dalla vita, tra compiti scolastici astratti e formalizzati e compiti sociali concreti ed autentici, tra cultura in senso sia classico sia antropologico e qualità della vita personale che faccia sintesi di tutte le esperienze e i pensieri di ciascuno» ⁽¹⁰⁾.

Il primo scopo dell'alternanza formativa e, conseguentemente, dei suoi dispositivi, è quindi educativo: permettere ai giovani di frequentare un percorso «funzionale alla crescita integrale [...] e, per questo, alla occupabilità lungo tutto l'arco della vita (non piegata sulla emergenza occupazionale dell'oggi)» ⁽¹¹⁾. La continua integrazione tra formazione scolastica e formazione *on the job* e l'interdipendenza tra queste due dimensioni e il lavoro sono gli elementi peculiari dei dispositivi adottanti il metodo dell'alternanza formativa. Questa circolarità è definibile anche come il “principio di unità” che ispira apprendistato e tirocini: l'inscindibilità tra prestazione lavorativa e formazione.

Accanto alle priorità educative, politica, mondo del lavoro e dottrina hanno individuato altri benefici connessi alla diffusione di apprendistato e tirocini, aventi una valenza macroeconomica e sociale. Questi strumenti sono in grado colmare l'ampio *mismatch* sussistente tra competenze ottenute in esito ai tradizionali percorsi formativi e quelle richieste dal mercato del lavoro ⁽¹²⁾. Inoltre, favoriscono le transizioni dei giovani in uscita dai sistemi formativi accompagnandoli nell'acquisizione di competenze

⁽⁸⁾ L'alternanza «come principio educativo [...] pone in evidenza lo stretto rapporto fra agire e apprendere: l'azione e il sapere si generano a vicenda, divenendo l'uno il principio dell'altro, l'azione produce a sua volta risorse per generale e gestire l'azione» in P.C. RIVOLTELLA, P.G. ROSSI (a cura di), *L'agire didattico. Manuale per l'insegnante*, La Scuola, 2012 (ed. digitale), citando F. MERHAN, C. RONVEAUX, S. VANHULLE, DE BOECK (a cura di), *Alternance en formation*, De Boeck, 2007.

⁽⁹⁾ «Tale metodologia si concretizza, inevitabilmente, anche in “strumenti” o “dispositivi” che, se correttamente utilizzati, realizzano (e quindi anche trasmettono) il metodo dell'educare facendo: l'apprendistato, il tirocinio curricolare, il tirocinio extracurricolare, il laboratorio, l'impresa formativa simulata, l'impresa didattica, la cooperativa di transizione, il praticantato, il job-shadowing» in E. MASSAGLI, *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, La Scuola, 2016, p. 115.

⁽¹⁰⁾ G. BERTAGNA, *Scuola e lavoro tra formazione e impresa. Nodi critici e (im?)possibili soluzioni*, in G. BERTAGNA (a cura di), *Fare Laboratorio. Scenari culturali ed esperienze di ricerca nelle scuole del secondo ciclo*, La Scuola, 2012, p. 110.

⁽¹¹⁾ E. MASSAGLI, *Per una corretta definizione di “integrazione formativa”*, in E. MASSAGLI (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, ADAPT University Press, 2017, pp. XIV-XV.

⁽¹²⁾ ISTAT, *I giovani istruiti: un capitale da valorizzare*, in ISTAT, *Rapporto annuale 2019. La situazione del Paese*, 2019; CEDEFOP, *Tackling unemployment while addressing skill mismatch. Lessons from policy and practice in European Union Countries*, Research Paper, 2015, n. 46; IGIER-BOCCONI, *Unemployment and skill mismatch in the italian labor market*, 2017.

e conoscenze utili per la loro carriera e il loro grado di *employability* ⁽¹³⁾. Non solo. Essi contribuiscono alla creazione di un capitale sociale collettivo ⁽¹⁴⁾ e di reti di collaborazione locale per la costruzione di profili professionali particolarmente innovativi, necessari per la crescita economica e sociale dei territori ⁽¹⁵⁾.

Nel passato tali proprietà di apprendistato e tirocini erano apertamente messe in dubbio, quando non esplicitamente contestate. Oggi è più difficile accettare come serie e non ideologiche argomentazioni contrarie alla diffusione di questi strumenti. Se è stata indebolita l'avversità politica, non è però stato superato il pregiudizio culturale sulla separazione degli ambienti e delle competenze. In impresa non sarebbe perciò possibile formarsi, perché a questo è deputata la scuola, all'interno della quale, al contrario, non è possibile lavorare. Da questo assioma deriva l'artificiosa separazione tra le operative competenze professionali o tecnico-specialistiche, confinate nella sfera dell'utile economico, e le più nobili competenze di base e trasversali, affidate alle istituzioni formative ⁽¹⁶⁾. Questa convinzione è talmente radicata da ritrovarsi anche nella regolazione del contratto di apprendistato, che distingue tra formazione interna e formazione esterna alla azienda (presso gli enti accreditati con la Regione, le scuole e le università) soprattutto in relazione alle competenze da acquisire: tecnico-specialistiche nel primo caso; generali nel secondo.

Difficilmente un giuslavorista dedica attenzione a questa classificazione, accettando senza particolari remore la distinzione operata da tutti i legislatori che si sono cimentati con l'apprendistato dal 2003 ad oggi. È il pedagogista, invece, ad accorgersi che si corre il rischio di dare come certo ciò che dimostrato non è, seppure confermato dalle istituzioni internazionali che hanno fatto propria la distinzione fra *soft* e *hard skills*, nelle sue varie precisazioni ⁽¹⁷⁾: «Nasce un discorso affatto diverso, tuttavia, se la “competenza” non è più concepita come reificata e reificabile, ma, da qualità di un “oggetto” che avrebbe una sua consistenza autonoma (“qualcosa” di diverso e separato dal “soggetto” che quest’ultimo sarebbe chiamato ad acquisire o vedere o cogliere fuori di sé per poterlo portare in sé), si presentasse, invece, come lo stesso modo di

⁽¹³⁾ C. TINO, M. FEDELI, *L'Alternanza Scuola-Lavoro: uno studio qualitativo*, in *Form@re*, 2015, n. 3, pp. 213-231; C. MAISTO, F. PASTORE, *Alternanza scuola-lavoro: un bilancio preliminare a un anno dall'attuazione*, in *EL*, 2017, n. 1, pp. 133-145. Sulla lentezza delle transizioni scuola-lavoro in Italia quale conseguenza di un sistema scolastico che tradizionalmente fatica ad integrare forme di *work-based learning* nei percorsi di studio si veda anche F. PASTORE, *Why So Slow? The School-to-Work Transition in Italy*, IZA Discussion Paper, 2017, n. 10767.

⁽¹⁴⁾ K. STACHOVÁ, J. PAPULA, Z. STACHO, L. KOHNOVÁ, *External Partnerships in Employee Education and Development as the Key to Facing Industry 4.0 Challenges*, in *Sustainability*, 2019, vol. 11, n. 2; F. BUTERA, *L'evoluzione del mondo del lavoro e il ruolo della istruzione e formazione tecnica superiore*, in *Professionalità Studi*, 2017, vol. I, n. 1, pp. 93-125; M.R. BUSEMEYER, C. TRAMPUSH, *The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation*, in M.R. BUSEMEYER, C. TRAMPUSH (a cura di), *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford University Press, 2012, pp. 3-38.

⁽¹⁵⁾ E. COSTANTINI, E. GIOVANNETTI, G. SOLINAS, *L'infrastruttura formativa come dispositivo di sviluppo locale: le politiche della Regione Emilia-Romagna e la risposta delle imprese*, in *Sociologia del Lavoro*, 2020, n. 1, pp. 122-142.

⁽¹⁶⁾ Si veda a questo riguardo G. BERTAGNA, *Apprendistato e formazione in impresa*, in *DRI*, 2011, n. 4, pp. 1030-1034.

⁽¹⁷⁾ Si leggano le definizioni di “*basic skills*”, “*key skills*”, “*technical skills*”, “*competence*” utilizzate dalle istituzioni europee e raccolte in CEDEFOP, *Terminology of European education and training policy. Second edition. A selection of 130 key terms*, 2014.

essere di un “soggetto autonomo”, cioè libero e responsabile, nell’affrontare i problemi della sua vita umana personale e sociale (“qualcuno in azione”). [...] Ogni “competenza personale” è, nei fatti, sempre un superamento dell’epistemologia moderna riduzionista che separa soggetto e oggetto, che ritiene possibile la parte senza il tutto, la distinzione senza l’unità e che considera la ragione qualcosa di distante e separato per esempio dalla fede (fiducia) o dall’azione. È questo il significato profondo della cosiddetta “contestualità della competenza”: nel senso che, per esibirsi, ha sempre bisogno di legarsi a tutto e in un “tutto”»⁽¹⁸⁾.

Nella concretezza della formazione e del lavoro è quindi assai difficile distinguere i processi di formazione delle competenze di base, delle competenze trasversali, delle competenze tecniche e di quelle specialistiche. Tale classificazione, però, induce gli attori di questo processo, la scuola e l’impresa, a concentrarsi su ciò che ritengono più semplice, di modo che l’azienda possa non occuparsi della educazione e la scuola della concretezza del mestiere; così procedendo, si afferma ancor più quella distanza tra il mondo del lavoro e il mondo della formazione che il metodo dell’alternanza formativa vuole superare, anche mediante dispositivi come l’apprendistato e il tirocinio.

È proprio una particolare forma di questo secondo strumento che è in grado di esemplificare la fondatezza dei tentativi di circolarità tra teoria e pratica. Il riferimento è alla componente esterna dei percorsi per le competenze trasversali e l’orientamento (PCTO), conosciuti fino alla approvazione della legge di bilancio 2019 come “alternanza scuola-lavoro”⁽¹⁹⁾. È infatti noto non soltanto a chi progetta questi percorsi, ma anche allo stesso Ministero competente, che durante le giornate passate in situazione lavorativa i giovani non maturano innanzitutto competenze di natura specialistica (il tempo è troppo breve perché si acquisisca una esperienza rilevante), quanto di natura trasversale: «La progettazione dei PCTO deve contemperare: 1) la dimensione curriculare; 2) la dimensione esperienziale; 3) la dimensione orientativa. Le tre dimensioni sono integrate in un percorso unitario che miri allo sviluppo di competenze sia trasversali che tecnico-professionali, utili allo studente negli studi e nelle scelte di vita, spendibili nel mondo del lavoro e dell’eventuale formazione superiore. In particolare, le scuole progettano percorsi personalizzati allo sviluppo di specifiche competenze trasversali, individuate quali traguardi formativi, in modo da contribuire ad orientare i giovani nelle scelte successive al conseguimento del diploma quinquennale, anche sviluppando capacità di autovalutazione delle proprie attitudini e aspettative»⁽²⁰⁾. In questo senso la ridenominazione recente segnala, almeno implicitamente se non nelle intenzioni del legislatore, che l’esperienza lavorativa serve anche alla miglior comprensione di sé e del mondo, quindi alla maturazione di competenze che non sono riferibili in maniera esclusiva ai processi di lavoro, per quanto lo spirito di questa riforma sia molto lontano dagli intenti pedagogici della l. n. 53/2003 e del successivo d.lgs. n. 77/2005 attuativo, che avevano sancito l’equivalenza culturale ed

⁽¹⁸⁾ G. BERTAGNA, *Saperi disciplinari e competenze*, in *Studium Educationis*, 2009, vol. 2, n. 3, pp. 144-152.

⁽¹⁹⁾ La modifica si deve al comma 784 dell’art. 1 della l. n. 145/2018.

⁽²⁰⁾ MINISTERO DELL’ISTRUZIONE, DELL’UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *Percorsi per le competenze trasversali e l’orientamento. Linee guida ai sensi dell’articolo 1, comma 785, della legge 30 dicembre 2018 n. 145 adottate con il D.M. n. 774 del 4 settembre 2019*, 2019, pp. 16-17.

educativa tra i percorsi formativi svolti in alternanza e i percorsi scolastici tradizionali ⁽²¹⁾.

È stato proprio il “principio di unità” come sopra enucleato ad essere stato messo in crisi dalla particolare situazione emergenziale connessa alla diffusione della pandemia di Covid-19, che ha determinato una separazione tra formazione, apprendimento e lavoro. Se per i tirocinanti, come si avrà modo di approfondire, le complessità sono principalmente connesse alla natura formativa e di orientamento della esperienza in atto, che non si configura come un rapporto di lavoro subordinato, per gli apprendisti le difficoltà si moltiplicano, data l'impossibilità di svolgere attività formativa durante la fruizione di ammortizzatori sociali e una didattica a distanza non sempre garantita, la quale, in ogni caso – soprattutto per i percorsi più “pratici” e laboratoriali – non è in grado di sostituire l'azione in presenza.

In assenza di precise disposizioni legislative a riguardo di apprendistato e tirocini, il presente contributo ha l'obiettivo di ripercorrere le diverse situazioni osservate durante i mesi di crisi pandemica provando a sciogliere i tanti e inediti dubbi che hanno interrogato gli addetti ai lavori senza transigere sulle finalità formative di questi istituti. Tale operazione, che può forse apparire forzata, se non addirittura naif, ha mostrato un lato nascosto del “principio di unità”: la circolarità tra formazione e lavoro si replica nella coerenza tra finalità pedagogiche e soluzioni giuridiche, cosicché le prime sono in grado di condurre a interpretazioni solide anche sotto i profili legislativi e giurisprudenziali. Il “principio di unità” si è quindi imposto come criterio orientativo capace di dirimere molte delle criticità tipiche nella gestione dei contratti di apprendistato, tanto in tempo ordinario, quanto in periodo emergenziale. In sintesi, si potrebbe dire che alla base di qualsiasi intervento gestionale debba esserci la tutela della qualità formativa del percorso intrapreso, che non può mai essere messa in secondo piano rispetto ad altre, pur comprensibili e spesso più urgenti, ragioni di natura economica. In questo senso, il periodo emergenziale ha favorito, in maniera solo apparentemente paradossale, una riscoperta dell'autentico valore dei percorsi di apprendistato e tirocinio. Questi realizzano il metodo della alternanza formativa in gradazioni diverse: certamente più completo, in termini di “unità”, è il contratto di apprendistato, in forza del quale il contraente è, in contemporanea, pienamente studente e pienamente lavoratore; più ordinaria è la situazione del tirocinante, che non è mai un dipendente, sebbene svolga il suo percorso formativo e di orientamento all'interno della impresa. La differenza «risiede principalmente nella distribuzione delle due componenti [teoria e pratica] piuttosto che nella tipologia di attività svolte» ⁽²²⁾.

In ragione di questa differenza, nelle pagine successive è parso opportuno trattare separatamente le criticità emerse nella gestione di apprendistato (tutte e tre le tipologie) e tirocini (extra-curricolari e curricolari) durante l'emergenza epidemiologica.

⁽²¹⁾ P. BERTULETTI, E. MASSAGLI, *Linee guida per i PCTO. dall'alternanza all'alternativa tra scuola e lavoro*, in *Nuova Professionalità*, 2019, n. 2, pp. 71-73.

⁽²²⁾ P. RYAN, *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*, in *DRI*, 2011, n. 4, p. 516.

2. Apprendistato e Covid-19

L'apprendistato è un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato che si articola in tre tipologie: l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (*ex art. 43*, o apprendistato di primo livello), l'apprendistato professionalizzante (*ex art. 44*, o di secondo livello), l'apprendistato di alta formazione e ricerca (*ex art. 45*, o di terzo livello). L'apprendistato, di qualsiasi livello, prevede la necessaria presenza di una componente formativa che, per quello di primo e terzo livello, si sostanzia nell'integrazione tra lo svolgimento della prestazione lavorativa, la formazione ricevuta sul luogo di lavoro e la frequenza di un percorso di istruzione secondaria superiore o terziaria, nonché in attività di ricerca e praticantato e, per quello di secondo livello, nella partecipazione alle attività formative gestite dalle Regioni e a quelle erogate sotto al responsabilità del datore di lavoro. L'apprendistato, quindi, prevede sempre una dimensione formativa definita "interna", cioè svolta sotto la responsabilità del datore di lavoro, e una "esterna", di responsabilità dell'istituzione formativa alla quale il giovane è iscritto (scuola, università, ecc.) o, nel caso dell'apprendistato professionalizzante, della Regione competente.

L'apprendistato "duale", cioè di primo e terzo livello, presenta delle particolarità ulteriori: il doppio status di studente/lavoratore proprio dell'apprendista e, quindi, la presenza di due istituzioni che concorrono alla formazione del giovane: l'ente formativo e il datore di lavoro. Il termine dell'apprendistato, inoltre, coincide con il conseguimento del titolo di studio per raggiungere il quale il contratto viene stipulato.

Il fatto che l'apprendistato segua un piano formativo individuale, strutturato e finalizzato all'acquisizione di determinate competenze, ne rende più complessa la gestione, se paragonato al contratto di lavoro a tempo indeterminato "standard" ⁽²³⁾. Tuttavia, è proprio l'originalità che determina questi maggiori adempimenti a caratterizzare il contratto di apprendistato e a giustificare il trattamento di favore in termini retributivi e contributivi ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Non si è mai sopito il dibattito a riguardo della onerosità gestionale (normativa ed economica) dell'apprendistato come prima causa della sua mancata diffusione. Si veda, tra gli altri, Carinci: «L'affinamento tecnico-giuridico dello strumento non è di per sé produttivo di un grande effetto sul suo uso che, nella fase positiva del ciclo, appare influenzato soprattutto dal costo normativo e economico, considerato in sé ed in confronto con l'intero armamentario contrattuale offerto dall'ordinamento; e, nella fase negativa, riesce condizionato pesantemente dall'andamento sfavorevole del mercato» in F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi-unico")*, Working Paper CSDLLE "Massimo D'Antona" – IT, 2012, n. 145, p. 53, nonché la posizione contraria di Tiraboschi: «L'idea di fondo, è che l'apprendistato non decolli per colpa di vincoli e oneri di natura burocratica, tanto a livello nazionale che regionale. Così, però, può ragionare [...] solo chi pensa che la formazione in sé sia un onere: un impiccio pratico che frena le imprese dall'utilizzo di uno strumento contrattuale pure fortemente incentivato» in M. TIRABOSCHI, *Apprendistato: una semplificazione che non aiuta*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*, ADAPT University Press, 2014, p. 79.

⁽²⁴⁾ A questo riguardo si veda S. FACELLO, D. PAPA, *Disciplina generale dell'apprendistato: il trattamento economico e normativo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011, pp. 187-203.

2.1. Disciplina comune

2.1.1. Apprendistato e lavoro agile

Data la necessità di “distanziamento sociale” e la chiusura di molte attività produttive, uno dei primi provvedimenti assunti dal legislatore nazionale è stato quello di incentivare e favorire il ricorso al lavoro agile, la cui attivazione e le contestuali comunicazioni sono state semplificate rispetto a quanto previsto dalla l. n. 81/2017 ⁽²⁵⁾. Per quanto di interesse di questo commento, l'apprendista può accedere al lavoro agile così come ogni altro dipendente, in quanto contraente di contratto di lavoro subordinato in conformità al comma 1 dell'art. 18; inevitabilmente, lo stesso comma esclude invece i tirocinanti, come si avrà modo di approfondire. Non sono presenti disposizioni specifiche riguardanti gli apprendisti che adottano questa modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, se non quelle già contemplate in applicazione del Testo Unico su salute e sicurezza (d.lgs. n. 81/2008), che prevede all'art. 28 una specifica valutazione dei rischi connessi alla «tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro» ⁽²⁶⁾. Tale obbligo permane anche nel momento in cui l'apprendista fruisce dell'accesso al lavoro agile, come disposto dall'art. 22 della l. n. 81/2017. Non vi sono quindi limitazioni alla attivazione di “apprendistati agili”, quale che sia la tipologia utilizzata.

2.1.2. Apprendistato e ferie

Durante il periodo di ferie l'apprendista è esonerato dalla frequenza dei corsi di formazione, sia quelli di responsabilità del datore di lavoro (interni) sia quelli dell'istituzione formativa o della Regione (esterni). Tale principio non muta neanche durante il godimento delle ferie in periodo di emergenza sanitaria in ottemperanza a quanto disposto dal d.P.C.M. 8 marzo 2020, art. 1, lett. e.

In particolare, durante i giorni del riposo l'apprendista di secondo livello non può partecipare alle attività previste dal piano formativo individuale concernenti la formazione di natura professionalizzante, né a quelle legate alla formazione di base e trasversale, anche se eventualmente già programmate ed avviate. Tale impossibilità deriva dal fatto che durante il periodo di ferie gli obblighi connessi alla prestazione lavorativa sono sospesi: essendo la formazione in apprendistato non scorponabile dall'attività di lavoro (“principio di unità”), il venire meno – anche temporaneo – della seconda determina la sospensione della prima. Le eventuali attività formative già programmate, anche quelle gestite attraverso l'offerta pubblica regionale, ma non

⁽²⁵⁾ Cfr. M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica*, nel volume I di quest'opera.

⁽²⁶⁾ M. GIOVANNONE, M. TIRABOSCHI, *La disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico sull'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., pp. 289-293; F. BACCHINI, *La valutazione dei rischi lavorativi in relazione al genere e all'età*, in *Tutela e Sicurezza del Lavoro*, 2014, n. 2, p. 27.

frequentate a causa della fruizione di periodi di ferie, saranno recuperate secondo le modalità indicate dalle disposizioni delle diverse Regioni.

Il ragionamento è lo stesso anche per quanto concerne l'apprendistato duale di primo e terzo livello: gli studenti iscritti a percorsi di istruzione secondaria superiore o terziaria non possono frequentare le ore di formazione durante le ferie. Il doppio status di studente/lavoratore determina questa impossibilità: anche nel momento in cui fruisce della formazione esterna, l'apprendista di primo o terzo livello è un dipendente ai sensi della legge e se sta fruendo di un periodo di ferie, il periodo di riposo si estende alle attività formative. Rimane confermata, invece, la possibilità di studiare individualmente.

2.1.3. Apprendistato e licenziamento

Come è noto, al contratto di apprendistato si applica la normativa vigente per il licenziamento illegittimo relativa agli ordinari rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015. Pertanto, anche per l'apprendistato vale la previsione contenuta nell'art. 86 del *cura Italia*, il quale prescrive che «a decorrere dalla entrata in vigore del presente decreto, l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4, 5 e 24 della legge n. 223/1991 è precluso per sessanta giorni e nel medesimo periodo sono sospese le procedure pendenti successivamente alla data del 23 febbraio 2020. Sino alla scadenza del suddetto termine, il datore di lavoro indipendentemente dal numero dei dipendenti non può recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge n. 604/1966». Tale disposizione è poi stata prorogata dall'art 80 del d.l. n. 34/2020 (c.d. decreto *rilancio*) per altri tre mesi, fino al 17 agosto 2020 ⁽²⁷⁾. In sintesi, dal 17 marzo al datore di lavoro è preclusa la possibilità di procedere con licenziamenti collettivi o licenziamenti per giustificato motivo e ciò vale anche nei casi in cui il lavoratore sia un apprendista.

È opportuno chiedersi se il divieto di licenziare l'apprendista in capo al datore di lavoro precluda anche l'esercizio della facoltà di recesso prevista dall'art. 41, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015. Com'è noto, il contratto di apprendistato è un contratto a tempo indeterminato «a fasi successive» ⁽²⁸⁾, nel quale a un primo periodo di carattere formativo, segue un secondo in cui il rapporto di lavoro prosegue come un ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Tra la prima e la seconda fase vi è un momento, regolato dall'art. 42, comma 4, in cui entrambe le parti hanno la facoltà di recedere liberamente dal contratto. La normativa emergenziale non vieta il recesso *ad nutum* da parte del datore di lavoro, cioè il licenziamento del lavoratore apprendista ⁽²⁹⁾, perché tale fattispecie ha sicuramente carattere autonomo e distinto

⁽²⁷⁾ Cfr. F. STAMERRA, *I licenziamenti economici "impossibili" dal Secondo Dopoguerra al Covid-19*, nel volume II di quest'opera.

⁽²⁸⁾ M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato dopo il Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, ADAPT University Press, 2016, p. 308.

⁽²⁹⁾ Il licenziamento, infatti, altro non è che «il recesso del datore di lavoro», così come le dimissioni equivalgono al «recesso del lavoratore» (F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro: il rapporto di lavoro subordinato*, Utet, 2016, p. 413).

sia rispetto al licenziamento per giusta causa sia rispetto al licenziamento per giustificato motivo.

2.2. Apprendistato professionalizzante

2.2.1. La gestione della formazione interna

La formazione interna nell'apprendistato professionalizzante è finalizzata all'ottenimento delle competenze, individuate dalla contrattazione collettiva, necessarie per il conseguimento della qualificazione professionale che giustifica il contratto. Essa è svolta sotto la responsabilità del datore di lavoro, secondo quanto disposto dal contratto collettivo applicato in azienda, che contiene le indicazioni riguardanti le competenze da conseguire, il monte ore e le metodologie formative che possono essere adottate. Tra queste viene spesso indicata la formazione a distanza (FAD) e, più raramente, l'*e-learning* ⁽³⁰⁾. In caso di lavoro da remoto, non vi sono quindi elementi che pregiudicano la possibilità di svolgere anche le attività di formazione interna. Quest'ultima non è infatti riducibile alla formazione *on the job*, vincolata alla presenza fisica dell'apprendista nel luogo di lavoro. Piuttosto, già da tempo la contrattazione collettiva offre la possibilità di realizzare questi percorsi utilizzando diversi metodi e strumenti pedagogici e didattici. In assenza di specifiche indicazioni, queste ore di formazione interna a distanza avranno lo stesso peso di quelle svolte in presenza per completare il monte ore previsto nel piano individuale.

Sul punto, una possibile criticità è legata alla mancata prossimità tra tutor aziendale e apprendista, resa complessa dagli interventi restrittivi adottati in risposta al diffondersi della pandemia. Sarebbe infatti problematico se, sulla durata totale del percorso prevista, il periodo svolto "a distanza" fosse preponderante, in quanto significherebbe che per la maggior parte del suo percorso formativo l'apprendista non è stato a diretto contatto con il tutor. Questo ragionamento, contestualizzato in altra situazione, è alla base della [nota del Ministero del lavoro 17 gennaio 2019, n. 1118](#), dedicata al distacco degli apprendisti, nella quale viene indicato come imprescindibile che il tutor possa accompagnare e valutare il percorso formativo dell'apprendista. Tuttavia, tale criticità è superabile mediante l'adozione di adeguate strategie e metodi formativi, nonché di strumenti informatici che permettano la prossimità. La formazione in apprendistato non si riduce mai a mero "addestramento professionale", quasi che fosse un semplice ricevere da un lavoratore più esperto nozioni poi da applicare meccanicamente nello svolgimento della propria mansione: piuttosto, essa può essere l'occasione per riscoprire la valenza formativa del lavoro, anche attraverso nuove tecniche didattiche ⁽³¹⁾. È bene anche ricordare che già l'interpello al Ministero del lavoro n. 9 del 27 marzo 2008 aveva chiarito che tale affiancamento non deve necessariamente essere continuativo.

⁽³⁰⁾ Ad esempio, nel CCNL per i dipendenti da aziende dei settori pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commercio e turismo firmato in data 8 febbraio 2018 da Fipe, Angem, Legacoop Produzione e Servizi, Federlavoro e Servizi, Confcooperative, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltuvs-Uil.

⁽³¹⁾ S. D'AGOSTINO, *La formazione formale in impresa nella regolamentazione ad opera delle Regioni e delle Province autonome*, in DRI, 2009, n. 4, pp. 969-995.

Diverso è il caso di una azienda che permetta all'apprendista di continuare le attività a distanza, pur avendo sospeso il rapporto di lavoro del tutor. Le conclusioni sono in questa situazione inevitabilmente diverse, poiché il tutor non può in ogni caso garantire l'accompagnamento dell'apprendista, neanche virtualmente. È allora raccomandabile sospendere il contratto di apprendistato.

Non è ad ogni modo in dubbio che la formazione interna possa continuare a distanza. Nel caso in cui in fase di progettazione del piano formativo individuale non sia stata prevista questa possibilità, le parti hanno facoltà di modificare il documento, tanto più in un periodo imprevisto come questo, eventualmente rimodulando anche la calendarizzazione e non solo le modalità di erogazione della formazione interna. Il piano formativo dell'apprendista è un documento sempre modificabile ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.m. 12 ottobre 2015, allorquando vi sia una adeguata ragione formativa che giustifichi l'intervento. Anche nel caso in cui si ricorra a questa possibilità, tutta la formazione svolta "a distanza" dall'apprendista deve essere registrata con gli appositi strumenti indicati dalla contrattazione collettiva o, nel silenzio di questa, dalla circolare del Ministero del lavoro n. 35/2013.

2.2.2. La gestione della formazione esterna. Gli interventi delle Regioni

La formazione esterna nell'apprendistato professionalizzante è di competenza delle Regioni, che la disciplinano con atti propri e provvedono a finanziarla. Prevista all'art. 44, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015, questa formazione ha l'obiettivo di fornire all'apprendista competenze «di base e trasversali», non direttamente connesse alla qualifica di destinazione del contratto.

A seguito del diffondersi della pandemia, le Regioni sono intervenute per regolare o sospendere tale offerta formativa. È quindi alle disposizioni regionali che è necessario guardare, per comprendere come affrontare la gestione della formazione esterna durante il periodo di vigenza delle misure restrittive.

Come già previsto nel c.d. Testo Unico dell'apprendistato del 2011, la formazione esterna è da ritenersi obbligatoria quando finanziata, regolamentata, accessibile per il datore di lavoro e l'apprendista e se avviabile entro sei mesi dalla data di assunzione dell'apprendista o, in via sussidiaria e cedevole, riconosciuta come tale dalla contrattazione collettiva. In questo senso, quando l'apprendista, all'indomani dell'entrata in vigore delle misure restrittive, si è trovato impossibilitato a svolgere le proprie attività di formazione esterna, il datore di lavoro si è potuto ritenere esentato da ogni responsabilità, in quanto le sanzioni connesse al mancato raggiungimento degli obiettivi formativi previsti dal contratto sono attivabili solo in caso di esclusiva responsabilità datoriale, fattispecie da escludere nel periodo di c.d. *lockdown*. Le stesse Regioni sono intervenute sul punto, eliminando ogni possibile ambiguità sulle modalità e tempistiche con cui assolvere a tale obbligo formativo.

È opportuno anche ricordare che le Linee guida per l'apprendistato professionalizzante approvate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano il 20 febbraio 2014, prevedono la possibilità che la formazione di base e trasversale venga erogata dalla stessa impresa, internamente, purché l'azienda disponga «di luoghi idonei per la formazione, distinti da quelli

normalmente destinati alla produzione di beni e servizi [e] di risorse umane con adeguate capacità e competenze» (32). Per questo tipo di formazione non viene erogato alcun fondo regionale. In ragione dello scarso riconoscimento che i datori di lavoro hanno verso la formazione di base e trasversale, per la radicata separazione delle responsabilità formative citata in premessa, nonché per l'aggravio di costi, sono molto poche le aziende che si avvalgono della facoltà di erogare tutta l'offerta formativa internamente, anche quella tradizionalmente considerata "esterna". Una azienda che avesse però scelto questa strada non potrebbe giustificare un eventuale inadempimento con il fermo delle attività organizzate dalle Regioni: dovrà dimostrare di non essere più in grado di strutturare in autonomia questo canale formativo, comunque necessario nel percorso dell'apprendista.

Ritornando alle disposizioni regionali in materia di formazione esterna, si rileva come molte Regioni in pendenza delle misure restrittive abbiano consentito l'erogazione della formazione di base e trasversale anche a distanza. Così, ad esempio, la Regione Lazio ([determinazione 7 maggio 2020, n. G05437](#)), che ha però esplicitato l'impossibilità di frequentarla per gli apprendisti sospesi dall'attività lavorativa; la Regione Piemonte ([determinazione 3 aprile 2020, n. DD-A15 127, aggiornata al 22 maggio](#)), dove, invece, è stata ammessa la frequenza delle attività formative anche agli apprendisti in cassa integrazione, ma solo quando questa non sia a "zero ore". Alcune Regioni che espressamente impedivano la possibilità di erogare la formazione a distanza hanno derogato a questo vincolo per tutta la durata della fase emergenziale: così Regione Abruzzo con [determinazione 22 aprile 2020, n. 96](#). Regione Lombardia, invece, ha approvato la sperimentazione della formazione a distanza per l'ottenimento delle competenze di base e trasversali fino al 31 dicembre 2020, con [d.d.u.o 3 aprile 2020, n. 4148](#). Più strutturata è l'offerta di Regione Emilia Romagna, che ha introdotto anche la possibilità di svolgere parte del monte ore di formazione esterna in modalità asincrona, tramite la c.d. "formazione strumentata", mentre il restante con la modalità della videoconferenza, come indicato nella circolare 3 aprile 2020, prot. PG 2020/0269607. Opposta è la posizione di Regione Toscana che non ha consentito lo svolgimento a distanza delle attività connesse alla formazione di base e trasversale (si veda la [Raccolta di QUESITI su tirocini, apprendistato, stage](#)).

Come pare chiaro a partire dal quadro qui brevemente esposto, le Regioni si sono mosse in modo eterogeneo e difforme, pur nel comune tentativo di tutelare la qualità del percorso formativo dell'apprendista. L'introduzione di nuove tecnologie favorirà, anche in futuro, l'accessibilità alla formazione esterna: è risaputa l'antipatia di molte imprese verso un obbligo che non sono in grado di programmare, essendo la formazione in commento calendarizzata in autonomia dalle Regioni e dovendosi svolgere durante l'orario lavorativo. L'affermazione della didattica a distanza potrebbe contenere l'impegno degli apprendisti, evitando loro spostamenti per la frequenza di lezioni che nella maggior parte dei casi non hanno bisogno della presenza fisica né possono vantare alcun tentativo di personalizzazione.

(32) Punto 1, p. 4.

2.2.3. **Apprendistato professionalizzante, cassa integrazione e formazione**

Ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 148/2015, l'apprendista professionalizzante gode degli strumenti di integrazione salariale in caso di sospensione o riduzione oraria della prestazione lavorativa. Dato l'ampio ricorso a questi strumenti nel periodo emergenziale, è di particolare interesse approfondire la possibilità (o meno) di svolgere attività formative, sia interne che esterne, a beneficio del lavoratore apprendista sospeso.

Per quanto riguarda la formazione interna, la sospensione dell'attività lavorativa determina anche la necessaria interruzione dell'erogazione della formazione. Secondo il "principio di unità", infatti, essa, non solo è interrelata allo svolgimento della prestazione lavorativa da un punto di vista pedagogico, ma anche giuridico. Nel caso, quindi, di un apprendista che accedesse a forme di sostegno al reddito, la conseguente sospensione dell'attività lavorativa determinerebbe la necessaria sospensione anche degli obblighi formativi. Sul punto, basti richiamare quanto disposto dall'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 148/2015, il quale prevede che alla ripresa dell'attività il periodo di apprendistato venga prorogato «in misura equivalente all'ammontare delle ore di integrazione salariale fruite». La *ratio* della proroga è da ricercarsi nella volontà del legislatore di garantire all'apprendista il raggiungimento delle competenze inserite nel piano formativo individuale, le quali sono conseguibili solamente valorizzando la continua circolarità tra prestazione lavorativa e formazione: nel caso in cui uno di questi due elementi venga meno, anche l'altro non ha ragione di sussistere. Secondo la stessa logica è possibile quindi comprendere sia la disposizione inserita all'art. 42, comma 5, lett. g, secondo cui in caso di «malattia, infortunio o altra causa di sospensione involontaria del lavoro, di durata superiore a trenta giorni» è possibile prolungare il periodo di apprendistato; sia le risposte ad interPELLI del Ministero del Lavoro n. 34 del 15 ottobre 2010 e n. 17 dell'11 luglio 2007, le quali ribadiscono il c.d. principio di effettività, secondo cui deve essere considerata solo la formazione "effettiva" ricevuta (e non semplicemente resa disponibile) dall'apprendista: in caso di complicazioni quali quelle connesse alla pandemia da Covid-19, l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi formativi del percorso di apprendistato ne determina una ragionevole proroga.

Per quanto riguarda la formazione esterna, la natura "trasversale" e "di base" delle competenze oggetto di tale monte ore potrebbe far sembrare quantomeno legittima la scelta di erogarla a distanza, anche agli apprendisti sospesi dall'attività lavorativa, in quanto slegata e non necessariamente coerente con le mansioni svolte sul luogo di lavoro. Tale ragionamento, di natura pedagogica e di psicologia dell'apprendimento, risulta poco comprensibile in chiave giuridica. Se è pur vero che le competenze oggetto di questi corsi non sono direttamente connesse al conseguimento della qualificazione contrattuale (ne è prova il fatto che anche allorquando non venissero erogate, ad esempio a causa del mancato finanziamento dell'offerta formativa pubblica, il percorso formativo si concluderebbe comunque positivamente), non possono comunque essere considerate al di fuori del "principio di unità" sopra descritto, per il quale le tre componenti dell'apprendistato professionalizzante (ore di formazione interna, ore di formazione esterna, ore di lavoro in azienda) non sono giuridicamente e operativamente separabili. Pertanto, se l'attività lavorativa è sospesa, anche le diverse componenti formative non possono essere intraprese durante il periodo di sospensione. La

dottrina ⁽³³⁾ e la giurisprudenza ⁽³⁴⁾ concordano a riguardo della inammissibilità del contrario: la possibilità, cioè, che alla prestazione lavorativa non sia integrata l'acquisizione delle competenze connesse al percorso formativo contenuto nel piano formativo dell'apprendista, tanto da determinare, come anche stabilito nella sentenza della Corte di Cassazione n. 20047 del 17 settembre 2009, la conversione del contratto di apprendistato in ordinario di contratto lavoro subordinato a tempo indeterminato. Infine, ad ulteriore supporto di questa tesi, si può anche osservare che, a differenza di quanto accade nell'apprendistato c.d. duale, nell'apprendistato professionalizzante le ore di formazione, sia interna che esterna, sono pienamente retribuite, oltre che svolte durante il normale orario lavorativo. Ben si comprende come, a fronte di una così chiara integrazione tra formazione – di qualsiasi tipo – e prestazione lavorativa, sia impraticabile ogni intervento che generi anche solo una parziale separazione tra questi elementi.

2.2.4. Alcune ipotesi alternative

In questo particolarissimo ed inedito periodo di emergenza non possono comunque essere considerate irragionevoli le richieste espresse alle Regioni dalle associazioni datoriali a più alto tasso di presenza di insediamenti produttivi a riguardo della possibilità di permettere la frequenza delle attività formative a distanza agli apprendisti in cassa integrazione.

È quindi possibile prefigurare anche tre ulteriori scenari, nei quali, al contrario, l'apprendista potrebbe frequentare la formazione esterna organizzata dalla Regione. Si tratta di proposte funzionali anche a prossimi aggiornamenti normativi, non necessariamente determinati dal rischio pandemico.

2.2.4.1. La riduzione dell'orario di lavoro

Ferma restando l'impossibilità legale di svolgere ore di formazione durante la sospensione del lavoro, nulla vieta alle parti sociali di sottoscrivere un accordo nazionale o territoriale in forza del quale, limitatamente agli apprendisti di secondo livello e solo quando operativamente possibile, la sospensione dell'attività di lavoro non sia completa, ma parziale. L'accordo potrebbe essere temporalmente delimitato al perdurare della emergenza Covid-19, come altri atti di autonomia collettiva sottoscritti in questo periodo ⁽³⁵⁾. Le parti, quindi, potrebbero accordarsi per una riduzione dell'orario di lavoro tale da fare residuare un numero di ore – che può sin da ora immaginarsi non particolarmente elevato – utile per svolgere le ore di formazione di base e trasversale mancanti. In questo modo l'apprendista riceverebbe la formazione esterna in orario di lavoro, percependo la regolare retribuzione. Una copertura mediante accordo di

⁽³³⁾ F. CARINCI, *op. cit.*, pp. 27, 28 e 64; P.A. VARESI, *Il monitoraggio dell'apprendistato: risultati e problemi aperti*, in *DRI*, 2009, n. 4, pp. 949-956; P.A. VARESI, *Il Testo Unico dell'apprendistato: note sui profili formativi*, *ivi*, 2011, n. 4, pp. 1013-1026.

⁽³⁴⁾ Cass. 7 marzo 2018, n. 5375.

⁽³⁵⁾ Si veda il volume V di quest'opera.

questa soluzione sarebbe necessaria per tutelare le imprese da eventuali accuse di discriminazione nel trattamento dei dipendenti durante il periodo di sospensione delle attività. La Regione potrebbe quindi accogliere l'invito dei sindacati ed associazioni datoriali mantenendo attiva la formazione di base e trasversale ed erogandola a distanza.

2.2.4.2. La discrezionalità del lavoratore

In alternativa, potrebbe ipotizzarsi che la Regione decida comunque di mettere a disposizione il catalogo della formazione di base e trasversale, permettendone l'accesso anche all'apprendista sospeso, al quale sarebbe rimessa la libera scelta di aderirvi o meno. Qualora il singolo apprendista svolgesse le ore di formazione, previa certificazione della sua partecipazione, queste potranno essere riconosciute *ex post* nel dossier individuale, una volta ripresa la regolare attività lavorativa. Si comprende bene il motivo per cui sarebbe necessario conservare la facoltatività dell'opzione: l'apprendista in questa ipotesi non sarebbe retribuito per le ore di formazione di base e trasversale, come sarebbe invece in tempo ordinario. Una simile soluzione potrebbe trovare sostegno argomentativo nella circostanza, diffusa in tutte le Regioni e legittimata dalla stessa legislazione nazionale, per cui la durata della formazione di base e trasversale è ridotta qualora l'apprendista, in precedenza al rapporto di apprendistato, abbia già completato percorsi coerenti. Può impostarsi un ragionamento analogico a quello riportato nelle discipline regionali su questa materia ⁽³⁶⁾ in grado di giustificare un ulteriore riconoscimento *ex post*, come quello che si realizzerebbe nell'ipotesi sopra avanzata.

Non è tuttavia da escludere il rischio di forzatura più o meno esplicita del datore di lavoro verso il giovane apprendista perché questi decida "liberamente" di impegnare parte del proprio tempo non lavorativo nella frequenza dei corsi regionali. Questa eventualità non può che comportare estrema prudenza dei legislatori regionali qualora decidessero di avallare pratiche di questo genere.

2.2.4.3. Formazione ex art. 8, comma 1, d.lgs. n. 148/2015

In conclusione, si avanza un'ultima ipotesi che, a differenza delle precedenti, necessita di un intervento del legislatore nazionale, non potendosi attuare a normativa vigente. La si cita in questa sede poiché si è osservato nel corso del dibattito parlamentare per la conversione in legge del d.l. n. 18/2020 un emendamento proprio in questo senso. L'ipotesi è quella di aggiungere la formazione di base e trasversale ai percorsi di riqualificazione nel testo dell'art. 8 del d.lgs. n. 148/2015. La norma menzionata prevede

⁽³⁶⁾ Ad esempio, quella emanata dall'Emilia Romagna: «la durata della formazione di base e trasversale può essere ridotta per gli apprendisti che hanno già completato percorsi coerenti con la normativa vigente, o parte di essi, in precedenti rapporti di apprendistato stipulati dopo il 1° gennaio 2015. La riduzione della durata del percorso coincide con la durata dei moduli già completati» («Disciplina degli standard formativi, criteri generali per la realizzazione dei percorsi e aspetti contrattuali» dell'apprendistato, sezione 1, punto 4, recepita con d.G.R. 22 febbraio 2016, n. 26-2946).

che i lavoratori destinatari di un trattamento di integrazione salariale per un numero di ore superiore al 50 per cento dell'orario di lavoro partecipino a percorsi di riqualificazione professionale, a valle di un patto formativo da stipulare con il Centro per l'impiego competente, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 22/2015, pena la decadenza al trattamento di integrazione salariale ⁽³⁷⁾. Qualora il testo dell'art. 8 fosse emendato nella direzione illustrata, sarebbe possibile ricomprendere la formazione di base e trasversale dell'apprendista all'interno di questa fattispecie con la possibilità, ancora una volta, di riconoscimento *ex post* delle attività effettuate nel dossier dell'apprendista.

2.3. La gestione dell'apprendistato “duale” durante l'emergenza sanitaria

Durante la fase acuta della crisi sanitaria la gestione degli apprendisti di primo e di terzo livello è stata piuttosto difficoltosa. Nel duale, infatti, l'integrazione fra lavoro e formazione è più “organica” (art. 41, comma 3, d.lgs. n. 81/2015) rispetto all'apprendistato professionalizzante: ai problemi derivanti dalle restrizioni che hanno colpito le attività produttive si sono sommati, quindi, anche quelli legati alla necessaria riorganizzazione delle attività formative.

2.3.1. La sospensione dell'apprendistato duale e la proroga “impossibile”

Come sottolineato nelle pagine precedenti, se il rapporto di apprendistato è sospeso, tale sospensione deve valere anche per ogni altro adempimento previsto dal piano formativo (“principio di unità”). La formazione è una componente così essenziale dell'apprendistato, tanto più se duale, che sarebbe contrario alla *ratio* dell'istituto portare avanti le attività formative senza che l'apprendista lavori o, viceversa, farlo lavorare senza intrecciare il suo lavoro con la formazione.

Tale principio viene salvaguardato quasi in automatico, se ci si limita a considerare la c.d. formazione interna, quella erogata sotto la responsabilità del datore di lavoro. È infatti difficile immaginare che il datore possa garantirla quando l'attività produttiva è ferma, se non altro perché il tutor aziendale sarà verosimilmente collocato in cassa integrazione oppure fruirà delle ferie, di congedi o di periodi di aspettativa, circostanza che si è effettivamente e diffusamente verificata nella prima fase dell'emergenza.

Molto più complessa la ricostruzione giuridica e pedagogica di cosa debba accadere alla formazione esterna durante la sospensione dal lavoro dell'apprendista. Se è vero, infatti, che il Governo, a partire dal 4 marzo, ha ordinato su tutto il territorio nazionale ⁽³⁸⁾ la sospensione delle «attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, comprese le Università e le Istituzioni di Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica», con ciò non

⁽³⁷⁾ È opportuno ricordare che il d.l. n. 18/2020, il c.d. decreto cura Italia, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020, ha disposto la sospensione di tutti i meccanismi di condizionalità.

⁽³⁸⁾ La Regione Lombardia, quella maggiormente colpita dal contagio, già dal 23 febbraio per effetto dell'ordinanza del Ministero della salute disposta d'intesa con il Presidente della Regione.

ha vietato lo «svolgimento di attività formativa a distanza» ⁽³⁹⁾, anzi ne ha raccomandato l'utilizzo (art. 1, comma 1, d.P.C.M. 4 marzo 2020) ⁽⁴⁰⁾.

La possibilità di proseguire via internet le attività di formazione esterna, offerta dalla quasi totalità delle istituzioni formative, anche regionali (centri di formazione professionale), non parrebbe di per sé sufficiente a giustificare la frequenza da remoto da parte dell'apprendista sospeso ⁽⁴¹⁾, alla luce delle considerazioni generali sopra esposte. D'altro canto, la sospensione del rapporto di lavoro non esclude la partecipazione del giovane ai percorsi di studio a cui è iscritto in qualità di “semplice” studente; tanto più se soggetto al diritto e dovere di istruzione e formazione ai sensi dell'art 2, comma 1, della l. n. 53/2003. Egli può, anzi deve, portare avanti il proprio percorso secondario o terziario, partecipando alle attività didattiche offerte dall'istituto di appartenenza. La formazione svolta non viene quindi immediatamente conteggiata come “formazione esterna”: potrà essere riconosciuta come tale *ex post*, alla ripresa dell'apprendistato, nel momento in cui il giovane riacquisterà il doppio status di studente e di lavoratore “in servizio”. Allora il suo piano formativo sarà necessariamente modificato ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.m. 12 ottobre 2015, tenendo conto della riduzione inevitabile intercorsa in ragione delle ore di lavoro e di formazione perse e teoricamente non recuperabili in coda al contratto, dopo il conseguimento del titolo di studio. Si specifica “teoricamente” poiché, ad emergenza conclusa, in sede di conversione del c.d. decreto Rilancio, il Legislatore ha approvato una particolarissima disposizione che incautamente (e ingiustificatamente, tanto sotto il profilo giuridico, quanto sotto quello pedagogico) associa l'apprendistato duale al contratto a termine. È previsto infatti all'art. 93, comma 1-*bis*, del d.l. 19 maggio 2020 n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, che «il termine dei contratti di lavoro degli apprendisti di cui agli articoli 43 e 45 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, e dei contratti di lavoro a tempo determinato, anche in regime di somministrazione, è prorogato di una durata pari al periodo di sospensione dell'attività lavorativa, prestata in forza dei medesimi contratti, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da

⁽³⁹⁾ Ne dà una definizione il Ministero dell'istruzione, quando precisa che «il collegamento diretto o indiretto, immediato o differito, attraverso videoconferenze, videolezioni, chat di gruppo; la trasmissione ragionata di materiali didattici, attraverso il caricamento degli stessi su piattaforme digitali e l'impiego dei registri di classe in tutte le loro funzioni di comunicazioni e di supporto alla didattica, con successiva rielaborazione e discussione operata direttamente o indirettamente con il docente, l'interazione su sistemi e *app* interattive educative propriamente digitali: tutto ciò è didattica a distanza» (nota 17 marzo 2020, n. 388).

⁽⁴⁰⁾ Sul punto è intervenuto anche il Ministero dell'istruzione, che ha ribadito «la necessità di favorire, in via straordinaria ed emergenziale, in tutte le situazioni ove ciò sia possibile, il diritto all'istruzione attraverso modalità di apprendimento a distanza» ([nota 6 marzo 2020, n. 278](#)). Così come le Regioni, che hanno consentito agli enti accreditati di erogare da remoto le attività didattiche previste nell'ambito dell'istruzione e formazione professionale. Anche gli istituti di istruzione terziaria, in questo agevolati dalla maggior flessibilità oraria dei loro piani di studio e dalla maggior autonomia dei propri studenti, si sono subito attivate in questo senso.

⁽⁴¹⁾ Discorso analogo, ma per ragioni diverse, andrebbe fatto nel caso in cui l'apprendista fosse collocato in ferie. Il riposo è un diritto non disponibile del lavoratore. Pertanto, l'apprendista non può utilizzarle per svolgere attività di formazione né esterna né interna previste nel suo contratto. Può invece accadere il contrario: quando le attività didattiche di formazione esterna sono ferme (tipicamente durante l'estate) l'apprendista può lavorare, come effettivamente accade nelle più note esperienze di apprendistato di primo livello.

Covid-19». È, questa, una norma incoerente logicamente. Nel periodo di sospensione, gli apprendisti di primo e di terzo livello non ricevono il trattamento di cassa integrazione, come accade invece nell'apprendistato professionalizzante (cfr. *supra*). Se il periodo di non lavoro dura più di 30 giorni, è possibile prolungare il contratto di apprendistato, ai sensi dell'art. 42, comma 5, lett. g, del d.lgs. n. 81/2015. Questa soluzione è sempre stata attivabile a patto di non eccedere il termine entro il quale, in base al proprio percorso di studio, il giovane deve conseguire il titolo a cui l'apprendistato duale è finalizzato: in quel momento, infatti, dovrebbe terminare il periodo formativo e l'apprendistato proseguire come normale contratto a tempo indeterminato. La modifica del piano formativo serve proprio a riorganizzare le attività, affinché, dopo la sospensione, nel tempo residuo che manca al raggiungimento del titolo di studio, siano raggiunti gli obiettivi ed esaurito il monte ore di formazione (interna ed esterna) previsto dal contratto. Il nuovo art. 93 del d.l. n. 34/2020 prevede invece una automatica proroga dei contratti di apprendistato duale anche allorquando questo comportasse il superamento della data di conseguimento del titolo di studio. Tralasciando in questa sede i diversi nodi di natura tecnica piuttosto rilevanti (tra tutti: per il periodo prorogato si applica il trattamento normativo del periodo nel quale il contratto si è sospeso o, realizzandosi la proroga per forza di cose in coda al periodo di apprendistato, l'ultimo trattamento economico ricevuto?), ciò che non si comprende è l'inquadramento di un periodo di apprendistato esplicitamente stipulato «per il conseguimento di titoli» (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015) svolto dopo il raggiungimento del titolo stesso. Quel contratto ha ancora ragione di sussistere, venuto meno lo scopo per cui è stato sottoscritto?

Sempre a riguardo della sospensione del rapporto di lavoro, è infine opportuno segnalare il moltiplicarsi in questa stagione emergenziale di accordi territoriali in materia di cassa integrazione in deroga che non esplicitano l'esclusione degli apprendisti di primo e terzo livello dal godimento dei trattamenti di sostegno al reddito, riferendosi genericamente, tra i soggetti beneficiari, ad "apprendisti" ⁽⁴²⁾. Il già citato art. 2 del d.lgs. n. 148/2015 prevede che siano «destinatari dei trattamenti di integrazione salariale [espressione generica e quindi includente diverse tipologie di c.d. ammortizzatori sociali] i lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante»; non esclude quindi che le varie forme di deroga alla disciplina ordinaria possano essere ampliate anche alle rimanenti tipologie di apprendisti. Effettivamente questo è successo. Laddove non vi è stata la copertura delle risorse pubbliche, sono state le parti sociali ad utilizzare gli enti bilaterali per estendere il trattamento di cassa integrazione straordinaria agli apprendisti di primo livello ⁽⁴³⁾.

⁽⁴²⁾ Si veda a questo riguardo l'[accordo per l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga](#) stipulato fra la Regione Lombardia e le parti sociali lombarde. L'accordo quadro fra la Regione Piemonte e le parti sociali piemontesi del 26 marzo 2020 ([Misure per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 Cassa integrazione in deroga](#)) è stato più chiaro, prevedendo esplicitamente l'estensione della tutela a tutte e tre le tipologie di apprendistato.

⁽⁴³⁾ Per gli apprendisti impegnati nel settore dell'edilizia lo ha previsto l'accordo sottoscritto dal Collegio dei costruttori edili e dai sindacati della Provincia autonoma di Bolzano in data 20 marzo 2020.

2.3.2. Apprendistato con formazione esterna a distanza

Se l'attività produttiva prosegue in presenza e il contratto di apprendistato non è sospeso, il percorso può continuare anche allorquando la formazione esterna sia erogata a distanza.

Spetta all'istituzione formativa certificare la partecipazione dell'apprendista a tali attività, con modalità che essa potrà individuare nell'esercizio della propria autonomia didattica e organizzativa ⁽⁴⁴⁾. Si tratta di una procedura necessaria, non solo per verificare l'adempimento degli obblighi di frequenza alle lezioni stabiliti dalla normativa scolastica o dai regolamenti accademici, ma anche per monitorare l'avanzamento del piano formativo individuale dell'apprendista, nonché per la corretta compilazione della sua busta paga: le ore di formazione esterna non sono retribuite ai sensi degli artt. 43, comma 7, e 45, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015.

Non dissimile lo scenario in caso di esecuzione della prestazione in modalità agile: l'apprendista continua le attività da remoto e frequenta a distanza la formazione esterna, se l'istituzione formativa assicura questa modalità di erogazione.

Sono due anche i possibili scenari che interessano la formazione interna.

Se l'azienda può garantire, ancorché da remoto, l'affiancamento costante dell'apprendista da parte del tutor, condizione indispensabile per favorire l'apprendimento del giovane sul luogo di lavoro ⁽⁴⁵⁾ e se ciò non pregiudica il raggiungimento degli obiettivi formativi previsti nel piano formativo, allora anche la formazione interna può avvenire a distanza. In tal caso il contratto di apprendistato proseguirà senza particolari problemi, tanto più se l'istituzione formativa ha garantito le lezioni in modalità virtuale. Condizione, quest'ultima, non necessaria, poiché per le scuole, per gli enti di Istruzione e Formazione Professionale e per gli istituti tecnici superiori è stata garantita la salvaguardia dell'anno formativo anche in caso di impossibilità di svolgimento della formazione a distanza ⁽⁴⁶⁾. Le attività andranno naturalmente riorganizzate nei contenuti, nelle modalità e sovente anche nell'articolazione interna dei tempi. Potrà quindi essere necessario modificare il piano formativo dell'apprendista mediante una

⁽⁴⁴⁾ «La normativa vigente (D.p.r. 122/2009, D.lgs 62/2017), al di là dei momenti formalizzati relativi agli scrutini e agli esami di Stato, lascia la dimensione docimologica ai docenti, senza istruire particolari protocolli che sono più fonte di tradizione che normativa» (cfr. la [nota del Ministero dell'istruzione 8 marzo 2020, n. 279](#)).

⁽⁴⁵⁾ Sull'importanza dell'affiancamento del tutor aziendale si rimanda alla già citata [nota Min. lav. n. 1118/2019](#). Cfr. anche F. D'ARISTA (a cura di), *Il tutor aziendale per l'apprendistato: manuale per la formazione*, Isfol, 2013.

⁽⁴⁶⁾ Per riferimento ai percorsi d'istruzione sul punto è intervenuto il Ministero dell'istruzione con [nota n. 278/2020](#), cit. Riguardo ai percorsi di Istruzione e Formazione Professionale e quelli di Istruzione Tecnica Superiore tale garanzia è stata assicurata per legge (cfr. art. 91, comma 2, d.l. n. 34/2020 «Qualora, a seguito delle misure di contenimento del COVID-19, i sistemi regionali di Istruzione e Formazione Professionale (IeF.P.), i sistemi regionali che realizzano i percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (I.F.T.S.) e gli Istituti Tecnici Superiori (I.T.S.) non possano effettuare il numero minimo di ore previsto dalla vigente normativa per il relativo percorso formativo, l'anno scolastico o formativo 2019/2020 conserva comunque validità»). Tali indicazioni sono state legislativamente confermate anche per quanto concerne la IeF.P., gli I.F.T.S. e gli I.T.S. nell'art. 91 del d.l. 19 maggio 2020 n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77 e recante *Attività di formazione a distanza e conservazione della validità dell'anno scolastico o formativo*.

comunicazione condivisa tra tutti e tre gli attori del contratto (apprendista, datore di lavoro ed ente formativo).

Qualora l'azienda non riuscisse ad erogare la formazione interna a distanza, perché il raggiungimento degli obiettivi formativi richiede necessariamente attività in presenza, allora l'apprendista dovrà temporaneamente sospendere la formazione interna. Il suo impegno si limiterà alla prestazione lavorativa (in modalità agile) e allo svolgimento della formazione esterna offerta dall'istituzione formativa a cui è iscritto. Tale situazione non potrà protrarsi a lungo, giacché contrasterebbe palesemente con il "principio di unità" che prevede la necessaria alternanza di lavoro, formazione interna ed esterna. Bisognerà in ogni caso rimodulare il piano formativo individuale, prevedendo una nuova calendarizzazione delle attività: lavoro e formazione esterna dovranno concentrarsi nel periodo coincidente con l'emergenza sanitaria, mentre le attività di formazione interna dovranno essere recuperate in seguito. Qualora perdurasse eccessivamente l'impossibilità di erogare la formazione interna, non vi sarebbe conseguentemente tempo per recuperarla e quindi non sarebbero assolti gli obblighi formativi in capo al datore di lavoro.

2.3.3. Il licenziamento dell'apprendista di primo livello

L'art. 83 del d.l. n. 34/2020 (c.d. decreto *rilancio*) ha prorogato di altri tre mesi la previsione contenuta nel *cura Italia* in materia di sospensione dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo. Non è di immediata comprensione l'armonizzazione tra questa norma e quanto disposto in materia di apprendistato di primo livello dall'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015, in base al quale «costituisce giustificato motivo di licenziamento il mancato raggiungimento degli obiettivi formativi come attestato dall'istituzione formativa». Il legislatore del 2015 non ha specificato se il giustificato motivo sia oggettivo o soggettivo, né quello del 2020 ha fatto qualche precisazione in materia.

Appare tuttavia ragionevole, tanto adottando un registro interpretativo letterale quanto svolgendo un ragionamento giuridico, ritenere che sia comunque legittimo il licenziamento dell'apprendista che non raggiungesse gli obiettivi formativi (l'apprendista bocciato). È evidente, infatti, che l'intento dell'art. 46 del d.l. n. 18/2020 è quello di escludere il licenziamento dei lavoratori per motivi di carattere esclusivamente economico, in concomitanza di un periodo di profonda e straordinaria crisi e in coordinamento con l'ingente spesa pubblica in politiche passive. Il mancato raggiungimento degli obiettivi formativi derivante dallo scarso impegno dell'apprendista appare quindi da considerarsi come giustificato motivo soggettivo, non interdetto dal decreto in commento ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁷⁾ Sulla linea interpretativa secondo la quale il licenziamento dell'apprendista a causa del mancato raggiungimento degli obiettivi formativi integrerebbe la fattispecie del licenziamento per giustificato motivo soggettivo si veda D. GAROFALO, *L'apprendistato nel decreto legislativo 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, p. 308.

Rimane salva anche la possibilità di licenziare l'apprendista per giusta causa e per altro giustificato motivo soggettivo, nonché di esercitare la facoltà di recesso *ex art.* 42, comma 4, d.lgs. n. 81/2015.

2.3.4. Il recesso del datore di lavoro dal contratto di apprendistato duale

In riferimento alla disciplina del recesso è utile una ulteriore precisazione. Nell'ipotesi in cui l'apprendista di primo o terzo livello ottenesse il titolo durante il periodo di sospensione del contratto, come potrebbe accadere in questo periodo di frequenti interruzioni della produzione, il datore di lavoro che non volesse confermare in servizio il giovane dovrebbe comunque esercitare il suo diritto di recesso, nel rispetto del preavviso *ex art.* 2118 c.c., al momento del conseguimento del titolo. Altrimenti, una volta concluso il periodo di sospensione, il rapporto di lavoro proseguirebbe come ordinario contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ⁽⁴⁸⁾. Questa decisione appare tuttavia più rischiosa per il datore di lavoro, se nel momento in cui l'apprendista acquisisce il titolo di studio, non è stato erogato l'intero monte orario di formazione interna previsto dal piano formativo, circostanza non improbabile dopo diverse settimane di inattività. In una eventualità del genere, il lavoratore potrebbe domandare al giudice del lavoro la condanna dell'impresa, inadempiente rispetto agli obblighi formativi, con richiesta di versamento dei contributi maggiorati, ai sensi dell'art. 47, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 e, nell'eventualità più estrema, addirittura di conversione del contratto di apprendistato in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. A tale riguardo giova ricordare che il comma citato prevede che la mancata erogazione della formazione interna sia sanzionabile soltanto quando imputabile "esclusivamente" alla responsabilità del datore di lavoro. Più precisamente – come già indicato dalla circolare del Ministero del lavoro n. 5/2013 – l'inadempimento formativo deve essere valutato sulla base di un duplice requisito: la gravità della violazione, tale da impedire il raggiungimento dell'obiettivo formativo, e l'esclusiva responsabilità del datore di lavoro. Anzitutto, quindi, le sanzioni possono essere comminate solo se la parte di formazione interna non erogata è tale da impedire il raggiungimento dell'obiettivo formativo. Già questo primo punto rende difficile una soluzione della *querelle* tutta sbilanciata a favore del lavoratore, poiché non è agilmente dimostrabile il "danno formativo", considerato che nel caso in esame l'apprendista conseguirebbe comunque il titolo di studio. In secondo luogo, si deve accertare che la responsabilità dell'inadempimento formativo sia da imputare esclusivamente al datore di lavoro. La circolare del Ministero del lavoro n. 40/2004 ha precisato come tale inadempimento debba essere dimostrato oltre che sulla base della quantità di formazione, anche rilevando l'inesistenza o l'assenza di un tutor aziendale e di ogni altro elemento comprovante una grave inadempienza. Nella situazione emergenziale attuale appare evidente l'esistenza di cause estranee alla volontà e non nella disponibilità dell'impresa tali da rendere impossibile il regolare adempimento, anche senza il richiamo al principio generale per cui nessuno può essere tenuto a prestazioni impossibili (*ad impossibilia nemo tenetur*). Come prescrive l'art. 1256 c.c., all'interno del titolo

⁽⁴⁸⁾ In proposito si rimanda a quanto esposto nel § 2.3.

delle obbligazioni in generale, comprese quelle che hanno fonte nella legge, il debitore – in questo caso il datore di lavoro – non può considerarsi obbligato alla prestazione (l'erogazione della formazione), perché essa è diventata impossibile per cause a lui non imputabile. Nella vicenda in esame, la causa della mancata formazione interna è rintracciabile in una serie di provvedimenti straordinari che hanno imposto la sospensione di numerose attività lavorative. Va aggiunto, infine, che il decreto *cura Italia*, seppur non riferendosi ai contratti di lavoro, ha disposto, a dimostrazione della possibilità di inquadrare Covid-19 come causa di impossibilità sopravvenuta liberante il debitore, che «il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è sempre valutata ai fini dell'esclusione [...] della responsabilità del debitore» (art. 91). Alla luce di quanto esposto, il datore di lavoro che non voglia confermare in servizio l'apprendista duale a favore del quale non abbia erogato tutta la formazione interna a causa delle misure di contenimento del contagio, ha due possibilità: prorogare il contratto di apprendistato per il tempo utile ad adempiere agli obblighi formativi, ai sensi dell'art. 43, comma 4, del d.lgs. n. 81/2015 (ma è una opzione attuabile solo con gli apprendisti di primo livello che abbiamo conseguito un titolo di IeFP o IFTS e che hanno quindi la possibilità di continuare il percorso formativo di primo livello) oppure recedere dal contratto, il cui scopo non è più perseguibile, non per responsabilità esclusiva del datore di lavoro.

3. Tirocini e Covid-19

In ambito scolastico vi è ancora una certa approssimazione nell'utilizzo dei termini “tirocinio”, “tirocinio curricolare”, “stage formativo”, “alternanza scuola-lavoro”, “tirocinio per diplomati”. Lo stesso Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha ammesso la confusione nella Guida dedicata alla alternanza scuola-lavoro riformata nel 2015 ⁽⁴⁹⁾. Lo stesso termine non è invece ambiguo in ambito giuslavoristico, dove, rifacendosi alle distinzioni formalizzate negli anni nella Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, si tende a classificare queste esperienze sotto due macro-categorie, quelli “curricolari” e quelli “extra-curricolari”. Tale distinzione sarà usata anche nelle pagine a seguire.

Quale che sia la catalogazione, anche il tirocinio è un dispositivo in grado di “scaricare a terra” la metodologia pedagogica dell'alternanza formativa. Nelle esperienze svolte durante il periodo degli studi secondari o terziari (curricolari) è molto più marcata la componente formativa, che si realizza pienamente quando vi è coerenza progettuale e di intenti tra il piano formativo del tirocinio e il curriculum dello studente (da qui la denominazione). I percorsi svolti dopo gli studi (extra-curricolari), invece, pur non

⁽⁴⁹⁾ «È infine opportuno ricordare che stage e tirocinio sono termini che designano sostanzialmente la stessa cosa. Si può quindi indifferentemente parlare di stage curricolare o di tirocinio curricolare. A livello normativo ha sempre prevalso l'uso del termine italiano “tirocinio”, anche se molti operatori della formazione preferiscono ancora utilizzare il termine stage», in MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *Attività di alternanza scuola-lavoro. Guida operativa per la scuola*, 2015, nota a p. 6.

perdendo la componente di formazione, tendono ad esaltare la funzione orientativa e di inserimento nel mercato del lavoro.

Entrambi i casi sono assoggettabili al “principio di unità”, seppure in forma più lieve rispetto all'apprendistato, poiché ai tirocinanti non è garantito il doppio status di lavoratore e studente; è tuttavia indubbio che l'efficacia del percorso formativo e di orientamento sia inscindibile dalla qualità dell'esperienza *on the job*.

3.1. Il tirocinio extra-curricolare

3.1.1. La diffusione dell'istituto

Per tirocinio extra-curricolare si intende un «periodo di orientamento al lavoro e di formazione», finalizzato «a creare un contatto diretto tra un soggetto ospitante e il tirocinante allo scopo di favorirne l'arricchimento del bagaglio di conoscenze, l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento o il reinserimento lavorativo», come chiarito nelle Linee guida sui tirocini approvate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano il 25 maggio 2017) ⁽⁵⁰⁾.

Non trattandosi di un rapporto di lavoro, il tirocinio non viene regolato da un contratto, ma si svolge seguendo un piano formativo individuale, sottoscritto dal soggetto promotore, il soggetto ospitante e il singolo tirocinante e attuato sulla base di una convenzione in cui soggetto ospitante e soggetto promotore si assumono precisi obblighi e responsabilità.

Dopo l'ultima riforma dell'istituto (art. 1, commi 34 e 35, l. n. 92/2012) il tirocinio ha consolidato la sua funzione di strumento volto all'inserimento o al reinserimento lavorativo ⁽⁵¹⁾, soprattutto dei giovani, ma non solo ⁽⁵²⁾, lasciando così parzialmente in ombra la sua finalità formativa ⁽⁵³⁾. Negli ultimi anni il suo utilizzo è cresciuto vertiginosamente. Lo si evince dai dati sulle comunicazioni obbligatorie pubblicati

⁽⁵⁰⁾ Il riferimento è all'art. 1.

⁽⁵¹⁾ Nel quadriennio 2014-2017 il 68,8% di coloro che avevano iniziato un rapporto di lavoro entro un mese dalla conclusione del tirocinio era stato assunto dal medesimo soggetto ospitante (cfr. ANPAL, *Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari*, 2019, p. 111).

⁽⁵²⁾ Tra il 2014 e il 2018 dei 3.401.000 giovani di età compresa tra 15 e 29 anni alla prima esperienza lavorativa il 17,5% era entrato nel mercato del lavoro proprio tramite un tirocinio extra-curricolare (cfr. ISTAT, *Mercato del lavoro 2019. Una lettura integrata*, 2020, p. 71). Nel quadriennio 2014-2017 i tirocinanti under 29 sono stati circa il 79,8% del totale, pari a 1 milione di individui. La quota degli adulti, ancorché minoritaria, è stata comunque significativa: 10,4% (pari a 131.204 individui) fra le persone fra i 30 e i 39 anni, 9,8% (123.208 individui) fra gli over 40. Non bisogna dimenticare, inoltre, che l'11,7% (77.496 individui) dei tirocinanti, indipendentemente dalla fascia di età, erano soggetti deboli, quali disabili, svantaggiati o persone prese in carico dai servizi sociali e/o sanitari (cfr. ANPAL, *op. cit.*, pp. 94-95).

⁽⁵³⁾ Cfr. P. PASCUCI, *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento: un'ipotesi di eterogenesi dei fini?*, in *DLRI*, 2013, n. 139, pp. 415-428; G. BERTAGNA, U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, ADAPT University Press, 2013, pp. 317-335.

annualmente dal Ministero del lavoro, secondo i quali si è passati dalle 186.000 attivazioni del 2012 alle 354.000 del 2019 (+190%)⁽⁵⁴⁾.

Tale imponente diffusione ha determinato negli anni una marcata attenzione mediatica e sociale a questo dispositivo⁽⁵⁵⁾. Le Regioni, che sulla materia hanno competenza legislativa esclusiva⁽⁵⁶⁾, sono intervenute nella regolazione del tirocinio già dai primi giorni della emergenza epidemiologica adeguandosi alle misure straordinarie imposte dal Governo per contenere il contagio. La direzione generale è stata quindi quella di limitare lo svolgimento dei tirocini extra-curricolari, impedendo a tanti giovani di iniziare o continuare questi percorsi di formazione e avvicinamento al lavoro.

3.1.2. Le limitazioni allo svolgimento dei tirocini extra-curricolari

Allo scopo di contrastare e contenere la diffusione del virus SARS-CoV-2, il d.P.C.M. 9 marzo 2020 ha esteso a tutto il territorio nazionale le misure già contenute nel decreto emanato dal Presidente del Consiglio il giorno precedente, che all'art. 1, comma 1, lett. *a*, imponeva di «evitare ogni spostamento delle persone fisiche [...], salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute».

Sulla materia in commento, la conseguenza di questa misura è apparsa da subito ovvia: non essendo il tirocinio un rapporto di lavoro, lo spostamento per raggiungere la sede del soggetto ospitante non poteva rientrare fra i movimenti «motivati da comprovate esigenze lavorative». Stante la natura formativa dell'istituto⁽⁵⁷⁾, il divieto di spostamento si sarebbe potuto dedurre anche da un altro passaggio del d.P.C.M. dell'8 marzo, laddove il decreto disponeva senza equivoci la sospensione delle «attività formative svolte da [...] enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati», quando in presenza (art. 1, comma 1, lett. *b*). Non è quindi da ricercarsi nel successivo blocco delle attività produttive «non essenziali», imposto dal d.P.C.M. 22 marzo 2020, la ragione del fermo delle attività formative e di orientamento sui luoghi di lavoro. A riprova di questo, basti osservare che l'interdizione è perdurata anche nelle prime settimane della c.d. «fase 2», caratterizzate dalla progressiva riapertura delle attività e dal

⁽⁵⁴⁾ L'incremento più significativo (+ 54%) si è registrato nel passaggio dal 2014 al 2015, complice anche l'entrata a regime del programma europeo *Garanzia Giovani*, che ha incentivato l'avvio dei tirocini destinati ai c.d. NEET (*Not in Education, Employment or Training*) di età inferiore ai 29 anni: dei tirocini extra-curricolari attivati nel periodo 2014-2017 quelli afferenti a *Garanzia Giovani* sono stati il 28,2% (cfr. ANPAL, *op. cit.*, p. 123). Il dato del 2019 è tratto dal già citato *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie 2020*.

⁽⁵⁵⁾ Il tirocinio è invece di scarso interesse per la dottrina, poco avvezza a studiare il lavoro senza contratto e mettere in risalto la natura formativa di questo istituto. Evidenza bene tale peculiarità nel confronto con l'apprendistato M. TIRABOSCHI, *Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma*, in *DRI*, 2011, n. 4, pp. 947-970.

⁽⁵⁶⁾ Art. 117 Cost. e C. cost. 19 dicembre 2012, n. 287.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. C. CASASCHI, M. GIRALDO, A. SCOLARI, *Il tirocinio come esperienza formativa della persona: la dimensione pedagogica*, in G. BERTAGNA, U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, pp. 317-335; sulla funzione orientativa del tirocinio, cfr. M. HOY, *Building Pathways to Working with Collections: Can Internships and Student Work Experience Help?*, in *Australian Academic & Research Libraries*, 2011, vol. 42, n. 1, pp. 29-42.

graduale ampliamento delle giustificazioni per gli spostamenti, comunque non riferibili allo svolgimento di un tirocinio extra-curricolare ⁽⁵⁸⁾.

3.1.3. L'intervento delle Regioni: il tirocinio "agile"

A seguito dei provvedimenti governativi sopra richiamati, nei giorni in cui il contenimento della epidemia imponeva pesanti sacrifici all'economia, in sede di Conferenza delle Regioni queste ultime hanno concordato di agire in modo uniforme vietando i tirocini extra-curricolari in presenza ⁽⁵⁹⁾.

A tutela della salute dei tirocinanti si è quindi fatto ricorso all'istituto della sospensione, già contemplato dalle Linee guida del 2017 «per i periodi di chiusura aziendale della durata di almeno di 15 giorni solari» (art. 2). Come previsto dalle stesse Linee guida e dalle normative regionali il periodo di sospensione non ha inciso sul computo della durata complessiva dei tirocini sospesi, che in molti casi sono ripresi al termine della pausa. Fatto salvo l'accordo fra le parti, è stata inoltre concessa la possibilità – non l'obbligo ⁽⁶⁰⁾ – di prorogare il tirocinio ⁽⁶¹⁾.

Come accennato, la sospensione e la conseguente proroga dei tirocini dovute alle restrizioni emergenziali non erano obbligatorie: qualora non fosse stato possibile garantire il raggiungimento degli obiettivi formativi fissati nel piano formativo del tirocinante, soggetto ospitante e soggetto promotore avrebbero potuto interrompere definitivamente il tirocinio (art. 2, Linee guida). Questa pare essere stata, anche da un punto di vista pedagogico, la soluzione migliore, almeno nei casi in cui le attività formative non erano recuperabili dopo il periodo di sospensione né praticabili a distanza ⁽⁶²⁾. In altre parole, la volontà di "salvare" il rapporto di tirocinio, sospendendolo temporaneamente in vigenza delle misure restrittive, non avrebbe dovuto comprometterne la finalità formativa, che ontologicamente giustifica l'istituto (ancora una volta il "principio di unità").

⁽⁵⁸⁾ È pur vero che alcune Regioni con l'entrata in vigore delle misure previste dal d.P.C.M. 26 marzo hanno consentito la ripresa dei tirocini in presenza nei settori produttivi riaperti, considerando evidentemente superata la fase emergenziale dell'epidemia: dal 4 maggio Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia; addirittura già da prima (23 aprile) la Provincia autonoma di Bolzano.

⁽⁵⁹⁾ Seduta della IX Commissione della Conferenza delle Regioni tenutasi in data 11 marzo 2020. Fanno eccezione solo Sicilia e Basilicata. La prima, infatti, pur disponendo la sospensione obbligatoria, ha lasciato facoltà di scelta nel caso di tirocini extra-curricolari autofinanziati, senza menzionare la possibilità di proseguire i tirocini a distanza. La Basilicata ha invece lasciato piena libertà ai soggetti ospitanti sia in ordine alla sospensione sia alle modalità della prosecuzione.

⁽⁶⁰⁾ La comunicazione di proroga, prevista dall'art. 4-*bis* del d.lgs. n. 181/2000, va effettuata entro 5 giorni dalla data di ripresa dell'attività produttiva dell'azienda presso la quale il tirocinio si svolge, ovvero entro 5 giorni dalla data di ripresa del tirocinio ove non coincidente con la data di ripresa dell'attività produttiva (cfr. le [FAQ pubblicate il 3 aprile 2020](#) sul sito del MLPS).

⁽⁶¹⁾ A riguardo giova ricordare che un rapporto di tirocinio scaduto e non prorogato durante il periodo di sospensione non può mai essere riattivato in conseguenza alla norma che impedisce all'ente ospitante di instaurare un nuovo tirocinio con il medesimo soggetto (art. 5, Linee guida 2017).

⁽⁶²⁾ Questo poteva essere il caso di un'azienda che organizza eventi in primavera/estate, tutti cancellati a causa della pandemia. È ragionevole che un'impresa del genere, non potendo garantire la formazione dei propri tirocinanti neanche dopo un'eventuale sospensione, essendo venute meno le occasioni pratiche di cimento lavorativo, abbia deciso di interrompere i tirocini.

Infine, ai soggetti coinvolti nei percorsi di tirocinio è stata data una terza possibilità, simile a quella adottata per i rapporti di lavoro organizzati in modalità agile. Per scongiurare l'interruzione anticipata o la sospensione, quattordici Regioni ⁽⁶³⁾ hanno permesso la prosecuzione a distanza dei tirocini. Alcune persino l'attivazione di nuovi, sempre da remoto ⁽⁶⁴⁾. Per esplicita previsione delle norme regionali, questa soluzione è stata praticabile soltanto dove vi fosse certezza che tale modalità di svolgimento non compromettesse il raggiungimento degli obiettivi concordati dalle parti nel piano formativo, comunque da riadattare alla nuova situazione o integrare tramite *addendum*. Di nuovo, la salvaguardia della continuità del rapporto non avrebbe dovuto inficiare lo scopo formativo del tirocinio.

La concessione del tirocinio "agile" è stata una apertura affatto ovvia: le discipline regionali previgenti, emanate all'indomani dell'approvazione delle Linee guida nazionali, non contemplavano questa modalità ed è pacifico che il lavoro agile regolato dalla l. n. 81/2017 sia una «modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato» (art. 18) e, quindi, non usufruibile in esperienze che non possono essere in alcun caso equiparate ad un rapporto di lavoro subordinato ⁽⁶⁵⁾. Di conseguenza le Regioni hanno dovuto emanare atti inediti, comunque volti alla salvaguardia, quando possibile, di esperienze sovente significative per i giovani ai primi contatti con il mondo del lavoro.

Le disposizioni citate non hanno potuto prevedere l'unilateralità decisionale dell'impresa (come accaduto alle deroghe emergenziali connesse alla stipulazione dei contratti di lavoro agile) o un diritto alla trasformazione in capo al tirocinante: il tirocinio si è svolto a distanza solo con l'accordo delle parti coinvolte (tirocinante, soggetto ospitante e soggetto promotore). Inoltre, il soggetto ospitante non è stato in alcun modo sollevato dagli obblighi riguardanti la tutela della salute e della sicurezza. Come è noto, infatti, i beneficiari delle iniziative di tirocini sono equiparati ai lavoratori per quel che concerne la tutela della salute e della sicurezza (d.lgs. n. 81/2008, art. 2, comma 1). Le Linee guida del 2017 e le normative regionali prevedono non a caso, che il soggetto ospitante assicuri il tirocinante contro gli infortuni e la responsabilità civile verso terzi anche per attività svolte fuori dalla propria sede. Del resto, anche le attività svolte da casa o da altro luogo diverso dalla sede del soggetto ospitante espongono il tirocinante a rischi: si pensi, ad esempio, alle patologie muscolo-scheletriche connesse all'uso dei videoterminali oppure ai rischi psico-sociali legati all'iper-connessione o al tema della conformità rispetto alle norme di sicurezza vigenti delle

⁽⁶³⁾ Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto e Provincia Autonoma di Bolzano. Tra queste, alcune hanno concesso la prosecuzione delle attività da remoto solo per i tirocini totalmente finanziati con risorse del soggetto ospitante (Abruzzo e Veneto), la Sardegna ha disposto l'inverso, consentendo cioè il tirocinio a distanza solo per i percorsi finanziati con risorse pubbliche.

⁽⁶⁴⁾ Abruzzo (solo per i tirocini autofinanziati), Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Provincia autonoma di Trento (solo per i tirocini extra-curricolari che hanno come soggetto promotore l'Università di Trento), Sardegna (solo per i tirocini finanziati dalla Regione), Toscana e Umbria.

⁽⁶⁵⁾ Significativamente, la Regione Lazio, partendo proprio dalla natura della fattispecie, in un primo momento ha negato la possibilità di condurre il tirocinio da remoto (cfr. [nota della Direzione Istruzione, formazione, ricerca e lavoro 12 marzo 2020](#)), salvo poi rivedere la sua posizione con successiva circolare del 30 marzo (prot. 225844).

apparecchiature elettroniche impiegate dal tirocinante (accenni in tal senso si trovano in vari provvedimenti regionali emanati durante l'emergenza sanitaria).

In sintesi, le soluzioni praticate per la gestione dei tirocini extra-curricolari durante la fase emergenziale sono state tre: 1) la sospensione temporanea del tirocinio, da riprendere con termine eventualmente prorogato dopo la pausa; 2) la sua interruzione anticipata, quando è risultato impossibile garantire il raggiungimento degli obiettivi formativi; 3) la prosecuzione a distanza, solo nelle Regioni che hanno concesso questa possibilità e presso enti ospitanti che hanno organizzato la propria attività in modalità agile, fatti salvi gli obiettivi formativi indicati nel piano formativo individuale, soggetto ad aggiornamento.

Naturalmente, neanche in modalità agile il soggetto ospitante avrebbe potuto impiegare tirocinanti operanti da remoto su mansioni ricoperte da lavoratori in ferie (art. 5, Linee guida 2017) o per i quali erano state attivate procedure di cassa integrazione straordinaria o in deroga, salvo diverse previsioni contenute negli accordi sindacali (art. 4). Pare invece lecita la scelta di chi ha mantenuto tirocini a distanza anche con procedure di cassa integrazione parziale in corso, purché fosse garantito l'accompagnamento del tutor ⁽⁶⁶⁾.

Con la cessazione delle «misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale» (d.l. n. 33/2020, art. 1) tutte le Regioni hanno di nuovo consentito la prosecuzione o l'attivazione di tirocini extra-curricolari in presenza (ad esclusione, evidentemente, di quelli in mobilità geografica), nel rispetto dei protocolli di sicurezza stabiliti a livello nazionale e regionale e solo negli ambienti lavorativi non soggetti a specifiche restrizioni governative. Cionondimeno, anche in questa fase è stato ammesso lo svolgimento dei tirocini a distanza, fermi restando il consenso delle parti e la salvaguardia degli obiettivi fissati nel piano formativo.

3.1.4. La tutela del diritto alla formazione dei tirocinanti

La decisione delle Regioni di sospendere i tirocini extra-curricolari ha voluto evidentemente contemperare l'imprescindibile tutela della salute dei lavoratori e dei tirocinanti con il diritto fondamentale di quest'ultimi alla formazione: con la sospensione, infatti, si sono rispettate le misure di distanziamento sociale e di limitazione degli spostamenti, ma allo stesso tempo non si è imposta la cessazione dell'esperienza di tirocinio, che ha potuto riprendere dopo la pausa.

D'altra parte – come si è visto – proprio l'intrinseca finalità formativa del tirocinio ha reso in alcuni casi necessaria la sua interruzione anticipata.

Parimenti, anche laddove è stata concessa la prosecuzione del tirocinio a distanza, la salvaguardia del valore formativo dell'esperienza è stata determinante: il percorso di tirocinio si è potuto svolgere da remoto solo quando si è verificato che tale modalità consentisse il raggiungimento degli obiettivi fissati nel piano formativo. Affinché gli impegni presi delle parti fossero rispettati, le Regioni hanno chiesto ai soggetti che

⁽⁶⁶⁾ Possibilità prevista in Lombardia (cfr. [nota 15 maggio 2020](#)), in Emilia Romagna (cfr. [FAQ sulla gestione dell'emergenza Coronavirus](#)) e nelle Marche, dove però è stato concesso solo per permettere al tirocinante di recuperare le attività formative non svolte a causa della sospensione (cfr. [circ. 18 maggio 2020](#)).

hanno proceduto in questa soluzione di tenere traccia delle attività svolte a distanza, riportandole sui registri delle attività formative, e di modificare o integrare il piano formativo del tirocinante. In Lombardia è stato necessario integrare con *addendum* persino la convenzione di tirocinio sottoscritta tra soggetto ospitante e soggetto promotore ⁽⁶⁷⁾. Proprio perché il tirocinio si fonda su una relazione di tipo educativo era importante, come previsto dalle stesse disposizioni regionali, che l'adozione della modalità agile fosse condivisa dal tirocinante e che la distanza non impedisse il «costante affiancamento al tirocinante da parte del tutor» aziendale ⁽⁶⁸⁾. Per farlo quest'ultimo ha dovuto «adottare idonee modalità di monitoraggio dell'attuazione del progetto formativo e garantire adeguato supporto al tirocinante attraverso le modalità ICT identificate nello stesso» ⁽⁶⁹⁾.

Benché fosse chiaro che la formazione a distanza non poteva riprodurre quella che si sarebbe potuta svolgere in presenza, ciò non ha escluso che l'apprendimento avvenisse in situazioni di compito reali, come sarebbe accaduto sul luogo di lavoro. La difesa del carattere pratico del tirocinio sembra essere alla base della raccomandazione fatta da Regione Lombardia e cioè che le modalità di formazione a distanza e tutoraggio replicassero il più possibile la formazione *on the job* ⁽⁷⁰⁾. Diverso l'approccio del Friuli Venezia Giulia, che ha proposto un elenco dettagliato dei metodi consigliati per realizzare i tirocini a distanza, per altro molto più vicini alla tradizionale didattica scolastica che non a modalità di apprendimento tipiche del contesto lavorativo: «ricerche di documentazione on-line, studio di casi, consultazione manuali e altra documentazione tecnica, predisposizione di tabelle e testi, attività on-line in collaborazione con il tutor aziendale e concordate con il tutor assegnato dal soggetto promotore» ⁽⁷¹⁾, tutti funzionali all'esecuzione di un project-work. Viene da chiedersi se fosse davvero opportuno che un'amministrazione regionale precisasse in maniera così puntigliosa le modalità per realizzare un'esperienza formativa che deve necessariamente adattarsi alla variabilità dei contesti di lavoro.

3.1.5. Misure economiche a sostegno dei tirocinanti: il rischio della “minicassa integrazione”

Secondo quanto previsto dalle Linee guida 2017 (art. 12), durante la sospensione delle attività il tirocinante non percepisce l'indennità di partecipazione che gli spetta ai sensi dell'art. 1, commi 34 e 35, della l. n. 92/2012. In caso di interruzione anticipata del tirocinio, alcune normative regionali ne riducono l'importo in proporzione alle ore svolte; altre non la prevedono del tutto se il tirocinante non ha raggiunto un determinato numero di ore di attività. Pertanto, durante l'emergenza, in assenza di provvedimenti governativi specifici, alcune Regioni hanno deciso di mettere a disposizione

⁽⁶⁷⁾ [Comunicazione Regione Lombardia 26 febbraio 2020.](#)

⁽⁶⁸⁾ [Ord. Regione Abruzzo 30 aprile 2020, n. 51.](#)

⁽⁶⁹⁾ [Nota Regione Toscana, Direzione Istruzione e formazione, 20 marzo 2020.](#)

⁽⁷⁰⁾ [Allegato FAQ – Gestione dei tirocini nell'ambito dell'emergenza Covid-19 \(aggiornamento al 16/04/2020\) della Regione Lombardia.](#)

⁽⁷¹⁾ [Nota Regione Friuli Venezia Giulia 11 marzo 2020, prot. 21782.](#)

risorse proprie per sostenere economicamente coloro a cui è stato sospeso o interrotto il tirocinio.

Una delle prime ad attivarsi in questo senso è stata l'Emilia Romagna che ha stanziato con [Delibera di Giunta n. 369 del 20 aprile 2020](#) quasi 10 milioni di euro (in parte a valere sulle risorse del Fondo sociale europeo) per una platea complessiva di 15.000 potenziali beneficiari. Le misure, accessibili tramite bando, erano due: una indennità ai singoli tirocinanti sospesi (450 euro; 900 per i tirocinanti disabili); l'altra destinata agli enti promotori che offrissero «azioni di tutoraggio, messa in disponibilità delle opportunità formative fruibili in modo autonomo dalle persone e gestione delle procedure per la corresponsione del sostegno economico a favore del tirocinante».

Misure di questo genere, per quanto giustificate socialmente, hanno il demerito di affermare sempre di più una diffusa visione del tirocinio come contratto di inserimento agevolato. Se l'applicazione del lavoro agile a ciò che lavoro (subordinato) non è poteva avere poche conseguenze sulla corretta interpretazione del tirocinio, poiché ne salvaguardava la funzione formativa, misure di “mini-cassa integrazione” come quella brevemente esposta rafforzano una visione limitata e giuridicamente infondata di quali siano le finalità del tirocinio extra-curricolare. Una deriva simile a quella operata in passato da alcune amministrazioni regionali capaci di bandire posti di tirocinio coperti con indennità molto corpose, del tutto assimilabili, come valore (comunque non contribuito e senza maturazione di istituti contrattuali!), ad uno stipendio ⁽⁷²⁾.

Il rischio è ravvisabile, ad esempio, anche nell'avviso pubblico *Un ponte verso il ritorno alla vita professionale e formativa* inserito nel *Piano Generazioni Emergenza COVID-19* della Regione Lazio ⁽⁷³⁾, che per la Misura 1 ha previsto un contributo una tantum di 600 euro per i giovani impegnati nello svolgimento di un tirocinio extra-curricolare temporaneamente sospeso o definitivamente interrotto a causa dell'emergenza sanitaria. Nel testo del bando si è riconosciuto come «il tirocinio, oltre a rappresentare per il tirocinante una importantissima occasione per l'ingresso o il reinserimento nel mondo del lavoro e a consentirgli l'acquisizione di competenze spendibili presso le imprese, rappresent[il] di fatto anche una forma di reddito [...] Per sopperire a questa improvvisa mancanza di reddito, la Regione ha pertanto stabilito una misura una tantum a titolo di indennità forfettaria».

In Regione Calabria, mediante decreto ⁽⁷⁴⁾ sono state fatte convivere entrambe le forzature sopra esposte: la “mini-cassa integrazione” e l'importo elevato per tirocini nella pubblica amministrazione. Il legislatore calabrese, infatti, ha stanziato quasi 3,5 milioni di euro a valere sui fondi europei del Piano azione e coesione della Calabria 2014-2020 per offrire un contributo una tantum di 500 euro a circa 7.000 tirocinanti impegnati negli enti locali e negli uffici periferici calabresi di MIBAC, MIUR e Ministero della giustizia.

⁽⁷²⁾ A. CORBO, F. D'ADDIO, L.M. PELUSI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, ADAPT University Press, 2017.

⁽⁷³⁾ Cfr. [determinazione 29 aprile 2020, n. G05062](#).

⁽⁷⁴⁾ [Decreto dirigenziale 18 aprile 2020, n. 4434](#).

3.2. Tirocini curricolari e percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO)

A differenza dei tirocini extra-curricolari, che si svolgono al di fuori dei percorsi di studio, i tirocini curricolari sono esperienze formative che «alternano momenti di studio e di lavoro» integrandosi nei piani degli studi previsti da scuole, centri di formazione, ITS, università sulla base di convenzioni sottoscritte da tali istituzioni con gli enti ospitanti.

Queste esperienze, che non costituiscono rapporti di lavoro, coinvolgono studenti di età superiore ai 14 anni e si svolgono sotto la responsabilità delle istituzioni formative. Tale responsabilità è anzitutto pedagogica: le istituzioni progettano, attuano e valutano i tirocini in collaborazione con i soggetti ospitanti (art. 4, l. n. 53/2003). La responsabilità concerne anche la tutela della salute e della sicurezza dei tirocinanti: sono le istituzioni formative ad assicurarli presso l'Inail contro gli infortuni e le malattie professionali, a stipulare per loro un'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi, a garantire la loro formazione di base in materia di salute e sicurezza (quella specifica è normalmente a carico dei soggetti ospitanti) ⁽⁷⁵⁾, a selezionare le strutture ospitanti sicure ⁽⁷⁶⁾.

I tirocini curricolari sono una delle possibili modalità attraverso le quali le istituzioni formative realizzano in collaborazione con enti pubblici o privati i percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO) ⁽⁷⁷⁾, già “alternanza scuola-lavoro”, così ridenominata dall'art. 1, comma 785, della l. n. 145/2018. Poiché rientrano fra le attività didattiche offerte all'interno dei percorsi di Istruzione e Formazione di livello secondario, essi seguono la disciplina dettata, rispettivamente, dal Ministero dell'istruzione (quando si svolgono nei percorsi di Istruzione) e dalle Regioni (quando si svolgono nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale).

All'indomani della sospensione su tutto il territorio nazionale delle attività didattiche afferenti ad ogni segmento del sistema di istruzione e formazione (art. 1, comma 1, lett. d, d.P.C.M. 4 marzo 2020), il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è intervenuto comunicando alle istituzioni scolastiche che «nell'ambito dei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento della scuola secondaria di secondo grado, sono sospese per tutto il periodo di chiusura o sospensione delle lezioni le attività che comportano uscite esterne alle istituzioni scolastiche», comprendendo fra queste anche i tirocini curricolari (Nota n. 278 del 6 marzo). Dal canto loro, le Regioni hanno disposto con propri atti la sospensione dei tirocini inseriti all'interno dei percorsi d'Istruzione e Formazione Professionale ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. art. 5, d.m. n. 195/2017 (*Regolamento recante la Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro*).

⁽⁷⁶⁾ Cfr. MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento. Linee guida ai sensi dell'articolo 1, comma 785, della legge 30 dicembre 2018 n. 145 adottate con il D.M. n. 774 del 4 settembre 2019*, cit., punto 6.

⁽⁷⁷⁾ Ivi, punto 4.

⁽⁷⁸⁾ In alcuni casi hanno poi concesso la prosecuzione dei tirocini a distanza. Ad esempio in Emilia Romagna, per il solo anno 2020, i tirocini curricolari svolti nell'ambito dell'IeFP possono essere affiancati o completati tramite la realizzazione di un “progetto di impresa”, in cui il tirocinante realizza un prodotto con l'assistenza a distanza dal tutor seguendo una consegna elaborata dall'istituzione formativa in collaborazione con l'azienda ospitante «a partire dalla descrizione di una o più parti di

Nel caso dei tirocini svolti nell'ambito dei percorsi di studio di livello terziario (corsi ITS, lauree, master, percorsi AFAM, ecc.), spettava alle singole istituzioni formative promotrici decretarne la sospensione o stabilire se potessero essere svolti da remoto. Parimenti, gli stessi enti hanno deciso i criteri per la gestione, il recupero o l'interruzione di quei tirocini che non potevano avvenire a distanza. Durante l'emergenza, ad esempio, diversi atenei hanno concesso ai propri studenti di proseguire a distanza le attività di tirocinio, purché l'ente ospitante e il tipo di attività lo consentissero e tale modalità di svolgimento permettesse il raggiungimento degli obiettivi fissati nel piano formativo.

In sintesi, se a livello terziario alcune istituzioni formative hanno permesso, laddove possibile, di proseguire a distanza i tirocini curricolari, a livello secondario superiore si è deciso per la sospensione generalizzata delle attività. Tale orientamento è parso ragionevole nell'ottica del "principio di unità": la giovane età e l'inesperienza degli studenti delle scuole secondarie, infatti, rendono particolarmente importante l'accompagnamento e la prossimità del tutor, dimensioni che non possono essere garantite con la stessa intensità di un rapporto in presenza nel caso in cui il tirocinio venga svolto a distanza ⁽⁷⁹⁾.

Allo stesso tempo, la perdurante sospensione dei PCTO arrecherà non pochi danni anche alla diffusione dell'apprendistato di primo livello durante l'anno scolastico 2020/2021. È infatti sempre più evidente la correlazione tra la costruzione di seri percorsi di tirocinio curricolare in azienda durante il primo triennio di scuola e la decisione della impresa di assumere un giovane apprendista durante il quarto o quinto anno (molto più raramente durante il terzo) ⁽⁸⁰⁾. Frequentemente, lo studente che viene assunto è lo stesso che ha svolto il percorso di "ex alternanza" presso l'azienda che, conoscitolo, poi procede con la stipulazione del contratto. Il venire meno di questi primi passi nelle imprese renderà queste ultime molto più diffidenti verso l'assunzione "a scatola chiusa" di nuovi apprendisti.

4. La formazione professionale "extra-ordinamentale" e Covid-19

Similmente a quanto accaduto per le attività di formazione riservate agli apprendisti e per i tirocini, durante la fase acuta dell'emergenza sanitaria non è stato possibile svolgere in presenza i corsi che rientrano nell'ambito della formazione professionale esterna al sistema di istruzione e formazione professionale regionale (la c.d. formazione extra-ordinamentale: formazione continua, permanente, di specializzazione, nonché corsi per formare figure professionali regolamentate dallo Stato o dalle singole Regioni).

un processo da cui emergano le conoscenze fondamentali di un'impresa, la sua organizzazione e i meccanismi di base che regolano il funzionamento dell'ambiente di lavoro, nonché la padronanza di una o più competenze legate alla qualifica di riferimento» (d.G.R. 4 maggio 2020, n. 438).

⁽⁷⁹⁾ Sull'importanza del tutoraggio nei tirocini curricolari, si può vedere AA.VV., *Reconstructing the internship program as a critical reflexive practice: the role of tutorship*, in *Teaching in Higher Education*, 2018, vol. 23, n. 6, pp. 751-768.

⁽⁸⁰⁾ E. MASSAGLI, *Introduzione. Informazioni di contesto*, in *Nuova Secondaria – Ricerca*, 2018, vol. XXXV, n. 8, pp. 3-5.

Tale disposizione è derivata dall'art. 1, comma 1, lett. *d*, del d.P.C.M. 4 marzo 2020 che ha sospeso, oltre ai «servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65», «le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado» e «le attività scolastiche e di formazione superiore, comprese le Università e le Istituzioni di Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica» anche i «corsi professionali [...] ferma in ogni caso la possibilità di svolgimento di attività formative a distanza».

All'inizio della “fase 2”, con l'allentarsi delle misure restrittive emanate per fronteggiare la pandemia e la progressiva ripartenza delle attività economiche, benché la stessa disposizione sia stata confermata dal d.l. n. 33/2020 (art. 1, comma 13), alcune Regioni hanno deciso di derogare in alcuni casi specifici al divieto gravante sulle attività formative (non solo quelle della formazione extra-ordinamentale) ⁽⁸¹⁾ esercitando la propria potestà legislativa e regolamentare in materia di formazione professionale ai sensi dell'art. 117 Cost.

Si è manifestato così un lampante, seppure poco discusso, conflitto di competenze fra Stato e Regioni. Da una parte, lo Stato ha limitato lo svolgimento delle attività formative per tutelare la salute dei cittadini, avocando a sé poteri straordinari giustificati dallo stato di emergenza; dall'altra, le Regioni hanno utilizzato la propria potestà in materia di formazione per far ripartire le attività interrotte appena concluso il periodo oramai noto a tutti come *lockdown*.

Successivamente, le Regioni, riunite in conferenza ⁽⁸²⁾, hanno concordato le Linee guida per garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività di formazione professionale, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 14, del d.l. n. 33/2020: «le attività economiche, produttive e sociali devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali». Recependo le Linee guida, alcune Regioni hanno espresamente consentito con propria ordinanza lo svolgimento in presenza delle attività di formazione professionale non esercitabili a distanza ⁽⁸³⁾.

Per le finalità di questo contributo, basti osservare che le Regioni hanno recepito le tante richieste arrivate loro dai centri di formazione professionale e dalle agenzie formative che più lavorano con i disoccupati, preoccupate dalla impossibilità di replicare in modalità *e-learning* molti dei corsi di natura pratico-esprienziale utili alla riqualificazione delle persone in cerca di occupazione. Se da una parte, quindi, scuola e università sono state le prime istituzioni sociali ad avere deciso di non riprendere le attività

⁽⁸¹⁾ La Provincia autonoma di Bolzano ha consentito la ripresa delle attività formative in presenza nell'ambito dell'IeFP e della formazione continua (ord. 19 maggio 2020, n. 26); la Lombardia (ord. 17 maggio 2020, n. 547), il Veneto ([ord. 17 maggio 2020, n. 48](#)) e il Friuli Venezia Giulia ([ord. 17 maggio 2020, n. 14/PC](#)) delle attività formative rientranti nei percorsi di IeFP che non si potevano svolgere a distanza, quali esercitazioni in laboratorio, tirocini curricolari e prove pratiche d'esame; l'Emilia Romagna le attività corsistiche in generale ([ord. 17 maggio 2020, n. 82](#)), il Lazio solo quelle individuali ([ord. 19 maggio 2020, n. Z00042](#)); infine, la Valle d'Aosta ha concesso la ripartenza delle “botteghe scuola” presso gli artigiani dei settori tradizionali ([ord. 13 maggio 2020, n. 203](#)).

⁽⁸²⁾ Cfr. *Nuovo Coronavirus SARS-CoV-2. Linee guida per la riapertura della attività economiche e produttive*, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 22 maggio 2020.

⁽⁸³⁾ Tra le prime, la Regione Lombardia (ord. 29 maggio 2020, n. 555).

in presenza prima del nuovo anno accademico e scolastico, nonostante le tante polemiche mediatiche e le differenti deliberazioni assunte nel resto d'Europa, dall'altra, gli enti deputati alla formazione professionale maggiormente vocata al lavoro non hanno avuto remore nel chiedere (e nell'ottenere) il superamento della didattica a distanza e il ritorno, quando possibile e adempiendo a tutti i protocolli di sicurezza, alla formazione in presenza e in situazione di compito. Una differenza emblematica di un diverso approccio agli scopi, ai contenuti e ai metodi della formazione.

La formazione continua e i fondi interprofessionali

di Lilli Casano

Abstract – Il contributo analizza i provvedimenti adottati nella fase emergenziale che hanno avuto un impatto sul sistema della formazione continua. L'interazione tra le disposizioni governative e le direttive regionali, insieme alle difficoltà organizzative e burocratiche da subito emerse con riferimento alla conversione delle attività formative in presenza in FAD, hanno determinato una forte incertezza, svelando le debolezze del sistema della formazione continua imperniato sui fondi interprofessionali, che non si è rivelato in grado di offrire specifico supporto ad imprese e lavoratori nella fase più critica. Segnali positivi di innovazione provengono dalla istituzione del Fondo Nuove Competenze, che si preannuncia portatore di una logica di maggiore partecipazione degli attori collettivi all'obiettivo della qualificazione dei lavoratori come strumento di tutela nei processi di trasformazione organizzativa e produttiva.

Abstract – The contribution analyses those measures adopted in the pandemic emergency that have had an impact on the continuing vocational training system. The interaction between government provisions and regional directives, together with the organizational and bureaucratic difficulties that immediately emerged with reference to the adoption of distance learning, have determined a great deal of uncertainty, revealing the weaknesses of the continuing training system. Interprofessional Training Funds proved unable to offer specific support to companies and workers in the most critical phase. Positive signs of innovation come from the creation of a new training fund (*Fondo Nuove Competenze*), which promises to promote a logic of greater participation of collective actors in qualifying workers in view to protect them from organizational and economic transformations.

Sommario: 1. Il ruolo dei fondi paritetici interprofessionali nella nuova governance disegnata dal *Jobs Act*. – 2. Il Fondo Nuove Competenze: un primo passo verso la configurazione della formazione continua come tutela transizionale?

La sospensione delle attività produttive e il divieto di svolgimento di attività formative in presenza hanno evidentemente inciso anche sulla prosecuzione delle attività di formazione continua nelle aziende, proprio in un momento in cui si sarebbe dovuto con maggiore determinazione puntare sulla formazione tanto per sostenere imprese e lavoratori nella fase emergenziale, quanto per prepararli a fronteggiare le conseguenze della crisi. Da un lato, infatti, la formazione può essere un utile strumento di flessibilità organizzativa in caso di riduzione o sospensione delle attività lavorative, anche grazie alle possibilità offerte dalla formazione a distanza. Soluzione per cui hanno optato molte aziende, al fine di evitare il ricorso a soluzioni penalizzanti per i lavoratori, quali l'utilizzo di ferie, permessi e congedi, o il ricorso agli ammortizzatori sociali ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Si veda il contributo di M. DALLA SEGA, S. SPATTINI, *Ruolo della contrattazione collettiva nel ricorso al welfare aziendale per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza Covid-19*, nel volume V di quest'opera.

Dall'altro, l'emergenza ha determinato cambiamenti organizzativi – dalla diffusione straordinaria del lavoro agile fino a situazioni più estreme di riconversione delle attività produttive – che necessitano di adeguata formazione. Alcuni dei cambiamenti avviati in fase emergenziale potrebbero diventare strutturali, con inevitabili ricadute sulla professionalità richiesta ai lavoratori e la conseguente necessità di avviare percorsi di riqualificazione sistemici, se non quel radicale rinnovamento dei sistemi di classificazione e inquadramento da tempo auspicato e invero oggetto, negli ultimi anni, di sempre più frequenti interventi, ad oggi in larga parte di natura programmatica, ad opera della contrattazione collettiva ⁽²⁾.

Per tali ragioni è sorprendente constatare come le uniche misure adottate nel campo della formazione continua siano state l'introduzione di divieti allo svolgimento di attività in presenza, con la previsione della possibilità di svolgere le stesse attività a distanza, e (con particolare riferimento ai ruoli e alle funzioni aziendali in materia di salute e sicurezza) l'introduzione di garanzie relative alla possibilità di continuare ad espletare specifiche funzioni o incarichi che necessitino di specifici aggiornamenti anche in assenza di questi ⁽³⁾. Solo con il d.l. n. 34/2020 sono state introdotte misure promozionali, nell'ottica di stimolare la ripresa ⁽⁴⁾, ma evidentemente con una logica diversa da quella che avrebbe potuto e dovuto improntare una reazione immediata utile a gestire le complessità organizzative della fase emergenziale, e con alcune criticità che saranno affrontate nel prosieguo della trattazione.

L'ambito della formazione professionale continua, come noto, è d'altra parte caratterizzato da un complesso quadro di competenze statali e regionali concorrenti, e ciò è vero in particolare con riferimento al sistema dei fondi paritetici interprofessionali che ne costituiscono l'infrastruttura portante, i quali, pur attenendo all'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, "interferiscono" di fatto in una materia di competenza regionale, quella della formazione professionale ⁽⁵⁾. Accanto agli interventi adottati dal Governo (come già ricordato riconducibili esclusivamente alla sospensione delle attività in presenza e alla possibile attivazione della FAD) occorre dunque guardare ai provvedimenti adottati nella situazione emergenziale dalle regioni in materia di formazione professionale e al ruolo specifico giocato dai fondi paritetici interprofessionali all'incrocio tra provvedimenti statali e regionali e nella complessa governance disegnata dal *Jobs Act* (si veda il paragrafo successivo).

Con riferimento ai provvedimenti adottati dalle Regioni ⁽⁶⁾, in ottemperanza all'art. 1, comma 1, lett. *d*, del d.P.C.M. 4 marzo 2020, ovunque sono stati adottati provvedimenti per la sospensione di tutte le attività di formazione professionale iniziale e

⁽²⁾ Cfr. ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2019). VI Rapporto ADAPT*, ADAPT University Press, 2020.

⁽³⁾ Il protocollo 24 aprile 2020 (punto 10) allegato al d.P.C.M. 26 aprile 2020 prevede, da un lato, che siano sospesi e annullati tutti gli eventi e le attività di formazione, anche obbligatoria, ferma restando la possibilità di effettuare la formazione a distanza; dall'altro, che il mancato completamento dell'aggiornamento della formazione professionale e/o abilitante entro i termini previsti per tutti i ruoli/funzioni nell'area salute e sicurezza non comporti l'impossibilità di continuare lo svolgimento dello specifico ruolo/funzione.

⁽⁴⁾ Cfr. G. GALVAN, *Le problematiche della FAD nel sistema della formazione finanziata di*, in questo volume.

⁽⁵⁾ Cfr. S. CIUCCIOVINO, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, 2013, p. 45.

⁽⁶⁾ I provvedimenti sono stati ricostruiti facendo riferimento alla mappatura di TECNOSTRUTTURA, *Covid-19. Tabella provvedimenti in tema di Formazione – Aggiornamento: 22 maggio 2020*, 2020.

continua. Differenze tra le Regioni sono emerse con riferimento alla possibilità di svolgere le attività formative a distanza, sia con riferimento al livello di restrittività dei provvedimenti adottati (procedure di autorizzazione, criteri per il riconoscimento della FAD), sia con riferimento all'ambito di applicazione dei provvedimenti, che sono raggruppabili in diverse categorie: provvedimenti riguardanti nello specifico la formazione regolamentata a livello regionale; provvedimenti relativi ai corsi di formazione finanziati con risorse del Fondo Sociale Europeo; provvedimenti che riguardano la formazione finanziata con risorse del Fondo Sociale Europeo, con risorse nazionali e regionali; provvedimenti che riguardano l'insieme delle attività di formazione continua finalizzate all'acquisizione di una qualifica o alla certificazione di competenze relative ai profili inseriti nei Repertori regionali delle competenze e dei profili. Alcune Regioni, con un unico provvedimento, hanno recepito l'accordo sulle deroghe ai limiti imposti all'utilizzo della FAD siglato il 31 marzo 2020 in Conferenza delle Regioni con riferimento alla formazione regolamentata ⁽⁷⁾ ed esteso tali deroghe a tutti i corsi di formazione autorizzati dalla Regione, finalizzati all'acquisizione di una qualifica o alla certificazione di competenze relative ai profili inseriti nei Repertori regionali delle competenze e dei profili ⁽⁸⁾. Altre ⁽⁹⁾, hanno adottato provvedimenti generali con riferimento a tutte le attività di formazione finanziate a valere sul Fondo Sociale Europeo, su risorse nazionali e su risorse regionali, e provvedimenti specifici per le attività relative ai percorsi formativi di accesso alle professioni regolamentate. In altri casi, come in Abruzzo ⁽¹⁰⁾, si è reso possibile, limitatamente alla fase emergenziale, lo svolgimento in FAD solo di alcune attività di formazione rivolte agli adulti (i corsi inclusi nel catalogo regionale) e non anche alla formazione finanziata da altri canali, incluso il Fondo sociale europeo, nonostante la conferma da parte di Anpal della possibilità di erogare almeno in parte in modalità "virtuale" le attività formative finanziate con tali risorse ⁽¹¹⁾.

Si segnalano i casi di alcune Regioni che hanno adottato, oltre ai provvedimenti fin qui richiamati e legati alla autorizzazione della formazione a distanza, anche misure volte a sostenere gli enti di formazione nella adozione di tale modalità, con stanziamenti di risorse dedicate, come il Veneto ⁽¹²⁾, che ha però riservato le risorse ai centri di Istruzione e Formazione Professionale per l'assolvimento dell'obbligo scolastico, e

⁽⁷⁾ Accordo fra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano recante deroga temporanea alle *Linee guida approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 25/07/2019 in materia di FAD/e-learning* applicabile durante la fase di emergenza epidemiologica Covid 19, 31 marzo 2020.

⁽⁸⁾ Si veda il comunicato Regione Lazio 12 marzo 2020, n. 218671, *Utilizzo della modalità di formazione a distanza per corsi autorizzati (autofinanziati), finanziati con risorse FSE e per i corsi relativi alla formazione regolamentata*.

⁽⁹⁾ Decreto Regione Friuli Venezia Giulia 2 aprile 2020, n. 3097/LAVFORU, *Emergenza epidemiologica da COVID-19. Attività formative e non formative finanziate a valere sul POR FSE 2014/2020, sul PON IOG 2014/2020, su fondi nazionali e su fondi regionali, con esclusione dei percorsi di IeFP, ITS e di quelli per l'accesso alle professioni regolamentate. Linee di indirizzo per lo svolgimento delle attività con modalità a distanza*.

⁽¹⁰⁾ D.d. 18 marzo 2020, n. 62/DPG009, di approvazione delle linee di indirizzo per l'utilizzo della modalità formazione a distanza/e-learning, e successiva d.d. 2 aprile 2020, n. 67/DPG009, che introduce rettifiche.

⁽¹¹⁾ Nota Anpal 6 marzo 2020, prot. 3568, *Progetti formativi FSE – Formazione a distanza*.

⁽¹²⁾ Comunicato 31 marzo 2020, n. 483, relativo al varo di un piano di finanziamenti pari a 1,2 milioni di euro per sostenere da subito la riconversione dell'attività didattica a distanza nei centri di formazione professionale.

il Friuli Venezia Giulia ⁽¹³⁾, che ha disposto uno stanziamento rivolto a tutti i gli enti di formazione accreditati dalla Regione e alle Fondazioni ITS, a valere sulle risorse del Programma Operativo Regionale del Fondo sociale europeo 2014/2020.

In pochi casi le Regioni hanno adottato provvedimenti specifici in materia di individuazione, validazione e certificazione delle competenze ⁽¹⁴⁾, coerentemente con la disomogenea diffusione di tali servizi sul territorio nazionale: poche Regioni infatti hanno avviato i relativi processi a regime, pure a fronte della adozione formale dei provvedimenti necessari a rendere operativo il sistema ⁽¹⁵⁾. Si segnalano in particolare i provvedimenti adottati in Emilia Romagna ed in Puglia per ovviare alla interruzione di tali servizi nel corso della emergenza. La Regione Emilia Romagna ⁽¹⁶⁾ ha previsto la possibilità di svolgere a distanza le attività di accertamento finalizzate al rilascio del certificato di competenza ⁽¹⁷⁾, esclusivamente in modalità sincrona con strumenti tecnologici che garantiscano la trasparenza e la tracciabilità della procedura. Allo stesso modo è previsto che il servizio di formalizzazione delle competenze in esito a tirocini ⁽¹⁸⁾ sia realizzabile a distanza, con le stesse modalità. Anche la Regione Puglia ⁽¹⁹⁾ ha previsto la possibilità di erogare a distanza i servizi di identificazione e validazione delle competenze, ed eventualmente il servizio di certificazione all'esito della validazione, indicando le condizioni specifiche da rispettare per ogni fase del processo.

⁽¹³⁾ Decreto 10 aprile 2020, n. 3702/LAVFORU, *Avviso relativo alla presentazione di operazioni a valere sul programma specifico n. 102/20 – Sostegno al sistema della formazione professionale per rafforzare la capacità di erogare le attività formative d'aula in modalità di didattica a distanza. Emergenza COVID-19*, previsto dal PPO 2020 nell'ambito dell'asse 3 – Istruzione e formazione – del POR FSE ed avente una disponibilità finanziaria di euro 600.000.

⁽¹⁴⁾ Per una ricostruzione del quadro legislativo in materia di individuazione, validazione e certificazione delle competenze si veda S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*; A. VIMERCATI, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze: strategie, soggetti e funzioni*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, 2013; L. VALENTE, *La certificazione delle competenze nel decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Cacucci, 2015, tomo II. Si veda altresì G. BERTAGNA, L. CASANO, M. TIRABOSCHI, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, 2012.

⁽¹⁵⁾ Una raccolta dei provvedimenti regionali adottati per recepire, in particolare, il d.lgs. n. 13/2013 e i successivi decreti ministeriali (MIUR/MLPS) 30 giugno 2015 e 8 gennaio 2018 è disponibile nella Banca dati del lavoro Anpal.

⁽¹⁶⁾ Nota Regione Emilia Romagna 12 marzo 2020, prot. PG/2020/0218099 del *Indicazioni operative l'erogazione a distanza del servizio di formalizzazione e certificazione delle competenze, in vigore delle misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica*.

⁽¹⁷⁾ Si tratta del documento rilasciato dai servizi competenti al termine dei processi di individuazione e validazione delle competenze, con cui si certificano, previo superamento di colloquio valutativo, le competenze possedute dalla persona, riferibili ad unità di competenze contenute nel repertorio regionale degli standard professionali.

⁽¹⁸⁾ Nel caso dei tirocini, al termine del percorso è rilasciato un documento di validazione, che formalizza, sulla base di evidenze, conoscenze e capacità corrispondenti a parti di una qualifica contenuta nel repertorio regionale degli standard professionali.

⁽¹⁹⁾ D.d. Regione Puglia 31 marzo 2020, n. 570, *Indicazioni su erogazione di parte del servizio di Individuazione e Validazione delle competenze (IVC) nella modalità a distanza*.

1. Il ruolo dei fondi paritetici interprofessionali nella nuova governance disegnata dal *Jobs Act*

Nella situazione di incertezza determinatasi all'incrocio tra le disposizioni governative e le direttive regionali, combinata alle difficoltà organizzative e burocratiche da subito emerse con riferimento alla conversione delle attività formative in presenza in FAD⁽²⁰⁾, anche la risposta dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua (da ora FPI)⁽²¹⁾ è stata debole.

Tutti i FPI hanno disposto una sospensione delle attività formative in presenza e un differimento dei termini previsti per le attività ordinarie connesse alla presentazione di progetti, allo svolgimento degli stessi, alle relative rendicontazioni, o alle procedure di qualificazione e accreditamento degli enti formativi. Contestualmente alla sospensione delle attività formative in presenza, è stata disposta la conversione di tali attività in FAD sincrona, pur con le criticità che si evidenzieranno di seguito.

Poche, invece, le iniziative volte a offrire specifico supporto ad imprese e lavoratori nella fase di emergenza. In alcuni casi sono state introdotte modifiche procedurali volte a facilitare la gestione delle attività nella fase d'emergenza, come nel caso di Fondirigenti, che ha introdotto la possibilità di condivisione dei piani via e-mail, la firma digitale dei piani da parte del rappresentante legale dell'azienda, l'autocertificazione relativa all'approvazione della fruizione in modalità a distanza, la possibilità di trasmettere i piani formativi al fondo entro 24 ore dalla data di inizio delle attività in attesa dell'approvazione formale. Il Fondo interprofessionale degli studi professionali e delle aziende collegate Fondoprofessioni ha esteso i finanziamenti per la formazione continua (accessibili mediante gli avvisi pubblici già emanati) anche ai lavoratori coperti da integrazione salariale, come individuati dalle disposizioni del d.l. n. 23/2020⁽²²⁾.

Non si registrano invece interventi sostanziali sul fronte della programmazione delle attività e delle linee prioritarie di intervento, rispetto a quanto già programmato dai principali FPI, che avevano già emanato allo scoppiare della crisi la maggior parte degli avvisi per il 2020, intercettando certamente in alcuni casi anche temi che potranno rivelarsi strategici per fronteggiare la crisi in atto: dal welfare, al lavoro agile, alla gestione della diversità⁽²³⁾.

Vero è anche che, se in linea di principio i FPI determinano autonomamente, nel rispetto delle competenze legislative in materia, le strategie di azione e le iniziative da intraprendere secondo le modalità proprie del metodo della bilateralità, nei fatti l'autonomia delle parti è stata ridimensionata da recenti interventi legislativi che ne hanno ridotto il margine di azione, nel contesto di una riforma della governance finalizzata a superare alcune criticità emerse sul piano organizzativo e gestionale, ma anche su

⁽²⁰⁾ Cfr. G. GALVAN, *op. cit.*

⁽²¹⁾ Art. 118, comma 1, l. n. 388/2000.

⁽²²⁾ Comunicato stampa Fondoprofessioni 15 aprile 2020.

⁽²³⁾ Una ricognizione degli avvisi aperti e delle principali iniziative programmate per il 2020 dai cinque principali FPI è svolta da M. PIZZIN, *Sale a 700 milioni il tesoretto per la formazione continua*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 aprile 2020.

quello della efficienza complessiva del sistema ⁽²⁴⁾. Occorre infatti ricordare che il d.lgs. n. 150/2015 ha attribuito al Ministero del lavoro potere di indirizzo in materia di formazione continua e dunque anche con riferimento alle attività dei FPI, e alla Agenzia nazionale per le politiche del lavoro (Anpal) il compito di vigilare sulle attività svolte dai FPI ⁽²⁵⁾, quello di autorizzare eventuali richieste di modifica degli statuti e dei regolamenti avanzate da questi ⁽²⁶⁾, oltre che un ruolo di supporto al Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella sua attività di indirizzo.

È al Ministero del lavoro, dunque, che compete la definizione degli indirizzi strategici per l'intero sistema della formazione continua, ruolo che nel contesto dell'emergenza è di fatto venuto a mancare. Con la nota 10 marzo 2020 Anpal si è limitata a precisare la possibilità di svolgere in modalità FAD le attività finanziate dai FPI, precisando la necessità di prevedere opportune modalità di tracciabilità della formazione erogata, e rimandando sul punto a quanto previsto dalle Regioni, che hanno però come sopra evidenziato optato per soluzioni differenziate e spesso adottando provvedimenti settoriali.

Se la gestione delle problematiche legate alle concrete modalità di svolgimento delle attività formative nel passaggio dalla formazione in presenza alla FAD ha in definitiva caratterizzato l'azione dei FPI, nondimeno si rileva la mancanza di una regia pubblica e una assenza di coordinamento tra misure di sostegno alle imprese e ai lavoratori e interventi sul fronte della formazione continua, con una scarsa o nulla valorizzazione del ruolo dei FPI che avrebbero potuto essere mobilitati in modo tempestivo e svolgere un ruolo decisivo. Ciò è vero anche con riferimento alla formazione su salute e sicurezza, che pure ha rappresentato un anello debole nella catena dei provvedimenti adottati per arginare i rischi legati alla diffusione del virus: per comprendere l'importanza del ruolo dei FPI in quest'ambito, basti pensare che, secondo i dati del più recente rapporto Anpal sulla formazione continua ⁽²⁷⁾, la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro continua ad essere la più ricorrente tra le tematiche formative nei progetti presentati ai FPI, sebbene in calo rispetto agli anni passati, ed ha interessato il 21% dei piani formativi finanziati del 2016. Ciò è tradizionalmente avvenuto, d'altra parte, assecondando una logica di mero assolvimento degli obblighi di legge in materia, sollevando non poche perplessità in merito alla opportunità di destinare una così cospicua parte delle risorse della formazione continua a moduli di formazione obbligatoria ⁽²⁸⁾.

⁽²⁴⁾ Per una ricostruzione della evoluzione del sistema dei fondi paritetici interprofessionali e delle principali criticità emerse si veda M. FRANZOSI, D. PREMUTICO, *Analisi del sistema dei Fondi Interprofessionali e possibili prospettive*, in *Professionalità Studi*, 2017, vol. I, n. 2, pp. 26-50. Per un commento delle modifiche introdotte dal d. lgs. n. 150/2015 vedi, se vuoi, L. CASANO, *Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015*, in *DRI*, 2016, n. 2, pp. 455-470.

⁽²⁵⁾ Art. 9, comma 1, lett. n, d.lgs. n. 150/2015.

⁽²⁶⁾ Nota MLPS 9 aprile 2019, n. 4102.

⁽²⁷⁾ ANPAL, *XVIII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2016-2017*, 2018.

⁽²⁸⁾ Rilievo presente anche nell'indagine dell'OECD, *Getting Skills Right, Adult Learning in Italy. What Role for Training Funds?*, 2017.

2. Il Fondo Nuove Competenze: un primo passo verso la configurazione della formazione continua come tutela transizionale?

L'art. 88, comma 1, del d.l. n. 34/2020 prevede che i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda ai sensi della normativa e degli accordi interconfederali vigenti, possano realizzare specifiche intese di rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa, con le quali parte dell'orario di lavoro viene finalizzato a percorsi formativi.

Al fine di sostenere gli oneri relativi alle ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali e assistenziali, viene istituito un apposito Fondo denominato Nuove Competenze, costituito presso l'Anpal, con una dotazione finanziaria di 230 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo sociale europeo del Programma operativo nazionale SPAO (*Sistemi Politiche Attive per l'Occupazione*). Il comma 2 dello stesso articolo prevede che alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1 possano partecipare, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, i Programmi Operativi Nazionali e Regionali di Fondo Sociale Europeo, i FPI nonché il Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori del settore della somministrazione ⁽²⁹⁾. Tali soggetti potranno a tal fine destinare al Fondo costituito presso l'Anpal una quota delle risorse disponibili nell'ambito dei rispettivi bilanci. Il comma 3 rinvia ad un successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni, l'individuazione dei criteri e modalità di applicazione della misura.

Tale provvedimento ambisce a incentivare la contrattazione collettiva su orario di lavoro e formazione continua abbracciando una idea che potremmo definire moderna della formazione continua come leva per sostenere le trasformazioni organizzative in situazioni di crisi. La misura consente di organizzare in modo graduale la ripresa delle attività attraverso una modalità di rimodulazione dell'orario di lavoro che tutela i lavoratori, da un lato garantendo la salvaguardia dei livelli retributivi, dall'altro consentendo che il tempo liberato dalla riduzione delle attività lavorative in senso stretto sia proficuamente impiegato in attività di qualificazione. Una soluzione in qualche caso anticipata dalla contrattazione collettiva nel corso dell'emergenza... ⁽³⁰⁾.

Evidentemente, l'efficacia della misura e la possibilità che si configuri come tutela transizionale ⁽³¹⁾ per i lavoratori dipendono, da un lato, dalle modalità concrete di

⁽²⁹⁾ Art. 12, d.lgs. n. 276/2003.

⁽³⁰⁾ Cfr. M. DALLA SEGA, S. SPATINI, *op. cit.*

⁽³¹⁾ Il riferimento è alla teoria dei mercati transizionali del lavoro (TLMT), sviluppata a partire dagli anni Novanta (si veda, tra tutti, G. SCHMID, B. GAZIER (a cura di), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, 2002, pp. 233-274). Superando la distinzione tra mercati interni e mercati esterni del lavoro (si veda in particolare J. GAUTIER, *Lavoro: dai mercati interni ai mercati di transizione. Implicazioni sulla solidarietà, le tutele, la formazione*, in *Assistenza Sociale*, 2003, n. 1-2, pp. 29-53, per una spiegazione dei mercati transizionali come evoluzione dei mercati interni e dimensione trasversale rispetto ai confini impresa/mercato), tale approccio propone la creazione di "good transitional labour markets", assetti istituzionali in grado di sostenere le transizioni delle persone in molteplici situazioni "critiche". Particolare attenzione è riservata alle transizioni che

attuazione della misura. Su questo fronte è intervenuto il d.i. 9 ottobre 2020 che individua i criteri e le modalità di applicazione della misura e di utilizzo delle risorse del Fondo. È stato sottolineato ⁽³²⁾ come le tempistiche di emanazione del decreto (in forte ritardo) e quelle previste per la presentazione dei progetti (31 dicembre 2020) siano incompatibili con il tortuoso processo istituzionale previsto dalla norma istitutiva che chiama in causa Ministero del lavoro, Anpal, Regioni, Inps, Fondi paritetici interprofessionali, oltre a prevedere la stipula di un accordo a livello aziendale o territoriale, e rendono d'altra parte difficile per le imprese intercettare una offerta formativa adeguata.

Dall'altro lato, sarà determinante la declinazione che ne darà la contrattazione collettiva. Affinché la riduzione dell'orario di lavoro non si traduca in una penalizzazione dei lavoratori in termini professionali, occorre che la formazione sia realmente qualificante (sul piano individuale e aziendale) ed inserita in un piano complessivo di accompagnamento dei lavoratori ⁽³³⁾, in cui la formazione sia funzionalizzata ad accelerare il più possibile il ritorno alle modalità precedenti di prestazione dell'attività lavorativa, con la ripresa a regime delle attività aziendali, o ad altre eventuali riconfigurazioni dell'impegno lavorativo concordate con i lavoratori.

Occorre anche considerare la misura nel contesto degli altri provvedimenti adottati a sostegno dei lavoratori e delle imprese nell'emergenza e confermate nelle fasi successive, con riferimento in particolare allo *smart working*, che potrebbe funzionare da "attrattore" delle misure formative, almeno per quei lavoratori la cui prestazione può essere svolta in tale modalità, che sono però in larga parte proprio i lavoratori più frequentemente coinvolti in attività di formazione. Se la tendenza ad una maggiore partecipazione dei lavoratori più qualificati alla formazione continua è nota e documentata da tutte le fonti statistiche europee, con specifico riferimento al nostro Paese e alle attività formative finanziate dai FPI, sempre secondo i dati del già citato rapporto Anpal, nell'ultimo anno interessato dalla rilevazione (il 2016) la formazione è stata rivolta in particolare a impiegati amministrativi e tecnici (32%), impiegati direttivi (16%), mentre rimane significativa la quota di quadri e dirigenti coinvolti (nel

si realizzano nella stessa impresa, nello stesso posto di lavoro, o nella stessa professione, spesso all'incrocio con specifiche transizioni biografiche (G. SCHMID, *Enhancing gender equality through transitional labour markets*, in *Transfer*, 2001, vol. 7, n. 2, pp. 227-243) a partire da quelle legate all'aggiornamento o alla riqualificazione professionale. Dal punto di vista organizzativo, i "good transitional labour markets" sono una combinazione di lavoro produttivo retribuito e altre attività fuori mercato riconosciute socialmente; dal punto di vista del reddito, essi presuppongono una combinazione di redditi derivanti dal lavoro retribuito, trasferimenti monetari da parte dello Stato, e altre fonti di reddito; dal punto di vista sociale, ciò implica il riconoscimento di diritti a optare per *transitional employments* definiti su base legale, negoziati collettivamente o su base individuale; dal punto di vista fiscale, nei mercati transizionali del lavoro la spesa pubblica dovrebbe finanziare l'occupazione al posto della disoccupazione (tali coordinate teoriche sono più volte riprese nei contributi dei teorici della TLMT, si veda G. SCHMID, *op. cit.*, p. 243).

⁽³²⁾ Si veda il commento di L. VALENTE, *Nuove competenze soffocate dalla burocrazia*, su *lavoce.info*, 27 ottobre 2020.

⁽³³⁾ Per una riflessione sulla debolezza di tali politiche nel contesto italiano sia consentito rimandare a L. CASANO, *Contributo alla analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, 2020, pp. 121-127. Il tema è approfondito, con riferimento al contesto francese, in F. PETIT, *Le droit à l'accompagnement: émergence d'un concept juridique*, in *Informations Sociales*, 2012, n. 169, pp. 14-21, e in N. MAGGI GERMAIN, *L'accompagnement des travailleurs*, in *DS*, 2018, n. 12, pp. 999-1005.

complesso circa l'8%), presenti in misura maggiore rispetto alla loro consistenza numerica nelle imprese. I pochi accordi sottoscritti al momento in cui si scrive ⁽³⁴⁾ confermano la centralità della formazione per lo *smart working* nei piani formativi candidati ai finanziamenti.

D'altra parte, la misura conferma la tendenza alla centralizzazione della governance della formazione continua sopra richiamata, prevedendo una partecipazione dei FPI su base volontaria, e agganciando la contrattazione collettiva su orario di lavoro e formazione non alle iniziative negoziate dalle parti nelle sedi deputate (i FPI, appunto, prevedendo al più un ruolo suppletivo e redistributivo dello Stato) ma all'attore pubblico che distribuirà le risorse sulla rete dei servizi per il lavoro e la formazione.

Infine, la possibilità di partecipazione volontaria dei FPI mediante destinazione di risorse al Fondo Nuove Competenze potrebbe essere pregiudicata, almeno nell'immediato, dalle difficoltà di bilancio legate alla sospensione dei versamenti contributivi che li alimentano: l'art. 126 del d.l. n. 34/2020, comma 1, proroga ulteriormente al 16 settembre il termine di ripresa della riscossione dei versamenti relativi alle ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente, incluso lo 0,30% versato dalle imprese all'Inps ⁽³⁵⁾ che finanzia il sistema dei fondi.

⁽³⁴⁾ L'accordo aziendale Vodafone Italia S.p.a. del 9 novembre 2020 e l'accordo aziendale TIM, sottoscritto nella stessa data.

⁽³⁵⁾ I FPI si alimentano con il gettito derivante dal contributo obbligatorio dello 0,30% della retribuzione di ciascun lavoratore, come previsto e disciplinato dall'art. 25 della l. n. 845/1978, che l'Inps riscuote dai singoli datori di lavoro e provvede a trasferire ai fondi (una volta dedotti i meri costi amministrativi) in funzione delle scelte effettuate dai singoli datori di lavoro.

Le problematiche della FAD nel sistema della formazione finanziata

di Giovanni Galvan

Abstract – L'emergenza Covid-19 ha evidenziato le criticità per l'accesso ai contributi pubblici per il finanziamento della formazione a distanza di lavoratori e disoccupati. I problemi principali sono tecnologici, normativi e culturali. Il contributo, dopo una presentazione delle principali modalità per la formazione a distanza, affronta il tema dei vincoli tecnici per l'utilizzo della FAD nella formazione finanziata, in particolare dai Fondi interprofessionali, concentrandosi sulle seguenti criticità: il tracciamento delle attività; l'identificazione formale degli utenti; la quantificazione del monte ore allievi/ore corso ed il calcolo dei relativi costi. Tali problematiche sono analizzate in funzione dello scenario tecnico, delle esigenze amministrative e normative di controllo della formazione finanziata e di risultati certificabili, cercando però di evidenziare i vantaggi della FAD anche in termini di impatto ambientale, conciliazione familiare ed efficienza lavorativa.

Abstract – The Covid-19 emergency has highlighted critical issues related to the access to public grants for the financing of distance learning, both for workers' and the unemployed training. The main problems are technological, regulatory and cultural. The text, after a presentation of the main methods for distance learning, addresses the matter of technical constraints for the use of distance learning in funded training, in particular by Interprofessional Training Funds, focusing on the following critical issues: the tracking of activities; formal identification of users; the quantification of the number of hours per student and the calculation of the related costs. These problems are analysed according to the technical scenario, the administrative and regulatory requirements for the control of the funded training and certifiable results; the contribution also try to shed light on the advantages of the distance learning also in terms of environmental impact, work and family commitments and work efficiency.

Sommario: 1. Tracciamento delle attività, identificazione degli utenti, quantificazione del monte ore.
– 2. Gli ostacoli ad una maggiore diffusione della FAD.

L'emergenza Covid-19 ha messo in evidenza importanti criticità legate all'accesso ai contributi pubblici per il finanziamento della formazione a distanza di lavoratori e disoccupati, limiti che per anni sono stati anche tecnologici, ma che oggi, grazie agli strumenti ormai disponibili da tempo, sono di natura prettamente normativa e, in qualche caso, culturale, vista la scarsa conoscenza che gli stessi operatori (pubblici e privati) del settore hanno del tema. Al fine di evidenziare le criticità dell'attuale quadro regolatorio giova un breve premessa su alcuni aspetti metodologici della formazione a distanza sincrona e asincrona che hanno effetti diretti sulle regole e procedure di finanziamento della formazione continua.

Per FAD ⁽¹⁾ sincrona si intendono tutte quelle attività svolte dal docente (con la presenza o meno di tutor) in tempo reale, in connessione almeno audio (ma quasi sempre video) diretta con gli allievi, i quali assistono alla lezione “in diretta” dalle loro postazioni (a casa o in ufficio). Il docente può normalmente proiettare slides, promuovere lavori di gruppo (o di gruppi) ed erogare e controllare test. Dal punto di vista del controllo delle attività e della metodologia didattica, quindi, la FAD sincrona non presenta significative differenze rispetto alla formazione frontale d’aula. Questa attività si svolge in un tempo definito, calendarizzato e quindi controllabile: ad esempio, tramite l’accesso alla “aula virtuale” un eventuale ispettore può verificare che gli allievi siano presenti ed interagire con essi ed il docente, verificando il puntuale svolgimento delle attività. Questa modalità prevede l’utilizzo di strumenti quali webinar, aula/classe virtuale. A seconda della piattaforma di videoconferenza che si usa (le più popolari sono *Zoom*, *Skype*, *Teams*, *Adobe Connect*, ecc.) si può o meno avere la registrazione di audio/video dell’intera lezione e, in alcuni casi, il tracciamento sotto forma dell’emissione di un file di testo in vari formati, dove si registra il c.d. “log” della sessione ovvero ad esempio: a che ora è iniziata/finita la lezione; quando si sono connessi/disconnessi il docente, il tuto e gli allievi; quali materiali sono stati proiettati/condivisi; quali sono stati i risultati dei test. Strumenti multimediali a parte, in questo caso la didattica resta saldamente in mano al docente e non c’è alcun automatismo nella fruizione da parte degli allievi, che di fatto continuano a fare sostanzialmente quello che farebbero in presenza.

Non si può quindi parlare in questo caso di *e-learning* ⁽²⁾, inteso letteralmente come “imparare tramite strumenti elettronici”, in quanto il vero strumento di trasferimento della conoscenza resta sempre e comunque il docente. Nell’*e-learning* asincrono il docente viene invece sostituito da un sistema didattico programmato a prescindere dalle caratteristiche del momento e dell’allievo. Questo strumento è caratterizzato dalla flessibilità nella fruizione del percorso didattico dell’allievo svincolata non solo dalle problematiche della presenza fisica, ma anche delle quantità di tempo e collocazione oraria dei periodi di fruizione.

Un sistema di *e-learning* “deve” (per essere tale) quindi tracciare i percorsi, i tempi ed i risultati dell’apprendimento in maniera oggettiva e codificata per ciascun utente, purché correttamente identificato durante tutto il processo di interazione con il sistema. E questo non serve solamente per fini amministrativi e rendicontativi, ma per documentare a tutti gli attori del processo, docente, discente, soggetto finanziatore pubblico o privato, quali esiti ha avuto la progettazione/erogazione della didattica (a fini docimologici) ed anche (a fini economici) l’investimento di tempo e denaro.

⁽¹⁾ Una definizione di FAD (formazione a distanza) è riportata nelle *Linee guida approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 25/07/2019 in materia di FAD/e-learning*, art. 2: «per FAD si intende una attività di insegnamento/apprendimento caratterizzata da una situazione di non contiguità spaziale (e talvolta temporale) tra docenti e discenti e dall’utilizzo intenso e sistematico delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, con particolare riferimento all’utilizzo di Internet e di modalità di monitoraggio dell’utilizzo da parte dei discenti».

⁽²⁾ Anche di tale termine è data una definizione nella *Linee guida approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 25/07/2019 in materia di FAD/e-learning*, cit., art. 2: «Per E-learning si intende una specifica ed “evoluta” forma di FAD consistente in un modello di formazione in remoto caratterizzato da forme di interattività a distanza tra i discenti e i docenti e/o gli e-tutor e/o altri discenti, sia in modalità sincrona che asincrona».

Estremo sviluppo di questa metodologia sono i MOOC ⁽³⁾ sistemi didattici pensati per una formazione a distanza molto flessibile, che coinvolga un numero elevato di utenti. I partecipanti ai corsi, provenienti da diverse aree geografiche, accedono ai contenuti unicamente via rete. I MOOC sono nati come sistemi aperti, il cui accesso non richiede il pagamento di una tassa di iscrizione, e permette di usufruire dei materiali da essi distribuiti, ma molte grandi imprese se ne sono già dotate in forma più o meno “chiusa” rivolta solamente ai propri dipendenti.

Per quanto riguarda i sistemi di *e-learning* resta comunque la distinzione tra piattaforma e contenuti già vista nella FAD sincrona. Una Piattaforma, detta anche LMS (*Learning Management System*), è come una “scuola virtuale” con appositi spazi e strumenti per la didattica (classi virtuali, sistemi di test, librerie di documenti, immagini e video, strumenti per il monitoraggio, ecc.) ma di per sé resta vuota, cioè non funziona se non si inseriscono dei contenuti progettati ad hoc, secondo le regole di questo “new media”. I contenuti sono di fatto costituiti dai singoli corsi (*courseware*), che devono essere progettati e sviluppati in modo da poter essere compatibili con le piattaforme secondo i relativi standard.

Sul mercato sono presenti piattaforme di *e-learning* di vari tipi, molte *open source* – tra i più noti *Docebo* e *Moodle* – e queste non possono essere considerate tali se non tracciano i dati di navigazione/fruizione degli allievi, nonché i loro percorsi didattici tra i vari *courseware* e i risultati dei frequenti test. I protocolli di tracciamento più diffusi sono AICC/SCORM/CMI-5 e Tin Can API/xAPI e consentono di raccogliere il set di dati richiesto dal monitoraggio dei dati fisici previsto per la gestione dei contributi per la formazione continua.

Tutti questi strumenti possono essere usati a seconda delle situazioni, dei vincoli e dei fabbisogni in varia misura, anche insieme alla formazione in presenza (che può ben essere associata a un *webinar* o percorsi in *e-learning* e/o alla consultazione di un MOOC).

1 Tracciamento delle attività, identificazione degli utenti, quantificazione del monte ore

L'importanza di una adeguata diffusione della FAD (specialmente tramite *e-learning*) nell'ambito della formazione continua è stata sottolineata anche dall'OECD ⁽⁴⁾. Secondo l'ultimo rapporto disponibile sulla formazione continua in Italia ⁽⁵⁾, tuttavia, nel 2017 i Fondi Interprofessionali hanno finanziato il c.d. *autoapprendimento mediante FAD* per un 11,8% del totale del monte ore, presumibilmente (il dato non è specificato nel rapporto) FAD sincrona, che negli Avvisi e nei Regolamenti dei Fondi è equiparata alla formazione frontale d'aula.

Questa è certamente la scelta per cui i FPI hanno optato nel periodo dell'emergenza Covid-19 ⁽⁶⁾, mentre la FAD asincrona, spesso assieme alla sincrona, è ammessa quasi

⁽³⁾ *Massive Open Online Courses*; in italiano “Corsi online aperti su larga scala”.

⁽⁴⁾ OECD, *Adult Learning in Italy. What Role for Training Funds?*, 2019.

⁽⁵⁾ ANPAL, *XVIII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2016-2017*, 2018.

⁽⁶⁾ A titolo di esempio la deliberazione Fondimpresa 15 aprile 2020 e relative *Istruzioni Operative*.

sempre per i pochi strumenti di finanziamento per la formazione individuale, tipici dei Fondi per i Dirigenti (7).

Non poche criticità sono emerse con il passaggio dalle attività in presenza alla FAD, che hanno riguardato in particolare: il tracciamento delle attività; l'identificazione formale degli utenti e la quantificazione del monte ore allievi/ore corso ed il calcolo dei relativi costi (con riferimento anche a componenti specifiche quali il c.d. "mancato reddito").

Sulle prime due problematiche è intervenuta, con non pochi limiti, Anpal, con la nota 10 aprile 2020 in cui ha specificato «la necessità di attenersi a quanto normativamente previsto dalle Regioni e Province Autonome per l'utilizzo delle citate modalità. Nel ribadire in tal senso la possibilità per ogni Fondo di adottare misure e comportamenti idonei, ANPAL [...] pone l'attenzione sulla necessità di prevedere opportune modalità di tracciabilità della formazione erogata, al fine di permettere alla scrivente di verificare l'effettivo e il corretto svolgimento delle attività formative» (8).

Rispetto a tale indicazione e nel tentativo di elaborare regole applicabili a livello nazionale, i FPI si sono mossi in maniera tutto sommato omogenea: un riferimento è rappresentato dal regolamento adottato da Fondimpresa (9), che rappresenta all'incirca il 50% dei lavoratori per i quali viene versato il contributo Inps per la formazione continua, ed al quale tutti i FPI si sono ispirati per elaborare le proprie raccomandazioni sulla *teleformazione*, termine comparso in quasi tutte le circolari, e che prevede: l'obbligo per gli enti attuatori di dotarsi di una piattaforma tecnologica che consenta un'agevole tracciatura dell'effettivo svolgimento delle attività e dell'effettiva partecipazione dei discenti e dei docenti; che le attività formative gestibili in teleformazione si svolgano in modalità sincrona, garantendo cioè la presenza simultanea e contemporanea di docente e discenti; che la formazione sia erogata nelle date e negli orari inseriti nelle varie piattaforme di monitoraggio messe a disposizione da parte dei Fondi agli enti attuatori perché possano svolgersi regolari controlli sia pure a distanza; che la piattaforma tecnologica individuata garantisca l'autenticazione e il tracciamento della presenza di docenti e discenti e la conseguente produzione di specifici report; che tali report, esclusivamente provenienti dalle piattaforme utilizzate, contengano elementi informativi minimi (10).

È previsto poi che, in mancanza di una piattaforma telematica che effettui il tracciamento delle attività svolte secondo le suddette specifiche, a comprova dei collegamenti avvenuti i partecipanti autocertifichino, con un apposito modello di dichiarazione sostitutiva, le attività di formazione a distanza svolte, allegando copia del proprio documento di identità. In ogni caso è richiesta la compilazione in forma disgiunta del registro didattico e delle presenze da parte del docente e dei fogli firma individuali dal singolo partecipante. Tale documentazione, comprensiva della comprova dei

(7) A titolo di esempio avviso FonDir n. 1/2020 e n. 2/2020.

(8) Nota Anpal 10 marzo 2020, prot. 3617, *Attività formative finanziate dai Fondi interprofessionali: comunicazioni importanti sull'emergenza Coronavirus COVID-19*.

(9) Deliberazione Fondimpresa 15 aprile 2020 e relative *Istruzioni Operative*, cit.

(10) Titolo della azione formativa con relativo codice identificativo, eventuale titolo singola sessione formativa, data sessione, orario sessione, nome e cognome docente, nome e cognome discenti, ciascuno con orario di accesso e di uscita dalla connessione alla sessione formativa, per verificare la corrispondenza di tali dati con le informazioni dei registri e della modulistica e con quanto riportato nei registri e sulla già citata piattaforma informatica.

collegamenti avvenuti, prodotta per ogni singola azione dovrà essere inoltrata al Fondo nella fase di rendicontazione.

Come è evidente, la scelta fatta in questo periodo è di tipo conservativo, cercando di sostanziare la FAD tramite registri firmati ed autocertificazioni.

Certamente, volendosi confrontare con le metodologie più innovative, i vincoli burocratici attualmente esistenti nella formazione finanziata sono di grande ostacolo. Ciò non solo con riferimento alle modalità di verifica del regolare svolgimento delle attività, basate più sul controllo puntuale dello svolgimento di un dato progetto formativo (in tempi, modi e luoghi) che sulla misurazione dell'apprendimento. Per esempio, in fase di presentazione di una domanda di contributo per un Piano formativo, è richiesta l'indicazione del numero dei partecipanti al piano stesso.

Questo sembrerebbe escludere in partenza metodologie più innovative quali ad esempio i MOOC, in cui esiste una difficoltà nell'identificazione preventiva dei partecipanti al corso, proprio perché l'accesso ai contenuti è libero e non predeterminato, poiché si tratta di strutture articolate in cui il lavoratore che accede ha a disposizione diversi corsi strutturati, contenuti, riferimenti di lettura. Anche il ruolo dei progettisti e gestori della formazione nel caso dei MOOC va ripensato, ma quello che spaventa gli addetti al settore di questo tipo di apprendimento è soprattutto la mancanza di predeterminazione del percorso didattico e l'impossibilità di individuare in anticipo l'utenza e i relativi fabbisogni. Si tratta infatti di una risorsa aperta a chi la vuole/deve fruire e quindi i "conti" si possono fare solo durante o dopo l'intervento, non prima e probabilmente sul risultato e non sulle ore di apprendimento.

Le stesse problematiche si presentano tuttavia in tutti i casi (definibili di "vero *e-learning*" che oggi diventa facilmente *mobile learning* visti i nuovi strumenti di fruizione portatili) in cui sia prevista l'interazione asincrona degli allievi con la piattaforma, basata su accessi individuali, dipendente solo dalle tempistiche di fruizione ed apprendimento personali degli allievi stessi. È prevedibile in questi casi che ci si trovi a dover computare tempi molto diversi da allievo ad allievo tracciati dalla piattaforma con il rischio di allontanarsi significativamente (in più o in meno) dal monte ore effettivamente registrato rispetto a quello progettuale. Ogni soggetto infatti può concludere una stessa lezione in tempi molto diversi. Resta poi una tempistica di apprendimento non tracciabile, quella legata ai tempi di riflessione ed approfondimento dell'allievo fuori dalla piattaforma, o banalmente i tempi di lettura di documenti che egli può scaricare, stampare e fruire su carta.

Nell'*e-learning* lo stesso percorso didattico può essere fruito con tempistiche molto diverse tra allievo ed allievo. Su questo tema da tempo anche la pubblica amministrazione ha elaborato varie metodologie di calcolo di equivalenza delle ore di fruizione rispetto ad un modello standard. A titolo esemplificativo possiamo riportare due esempi molto interessanti: la Regione Lombardia per il sistema ECM (educazione continua in medicina) ha indicato dei parametri per misurare la durata dei corsi svolti in modalità *e-learning*. Il criterio adottato è legato alla lunghezza dei documenti consultati in modalità asincrona: un documento di 4.000 caratteri corrisponde a 16 minuti di formazione. Questo metodo ha il vantaggio di essere molto semplice e pratico, ma non considera le differenze che esistono tra le tipologie di risorse didattiche (documenti, filmati, interazioni); il *Progetto TRIO* ⁽¹⁾ finanziato dalla regione Toscana

(1) Sistema di *web learning* gratuito della Regione Toscana, www.progettotrio.it.

utilizza come parametro di base il tempo per la lettura veloce dei testi (misurato in PAM, parole al minuto), adattando il risultato a seconda della tipologia di risorsa didattica misurata (testo, multimedia, interazioni e altro) ⁽¹²⁾. Alle interazioni invece vengono assegnati diversi valori standard, in base alla tipologia di interazione: esplorazione, scenario ramificato, test di valutazione.

Tuttavia anche queste soluzioni non rispondono pienamente ad altre problematiche amministrative tipiche dei corsi finanziati, quali ad esempio il calcolo del c.d. “mancato reddito”, ovvero il costo dell’allievo che non produce mentre studia in orario di lavoro.

Va detto inoltre che, per quanto riguarda i dati di tracciamento, quelli provenienti dalle varie piattaforme LMS non sono garantiti da possibili manipolazioni, specie da chi potrebbe avere interesse a dimostrare attività non completate. Per questo motivo oggi vengono richieste, come abbiamo visto, una serie di declaratorie firmate che restino agli atti per garantire almeno una assunzione di responsabilità da parte di allievi, docenti e legali rappresentanti degli enti attuatori.

Tuttavia un sistema integrato (tipo *block-chain*) tra enti attuatori ed Enti Finanziatori potrebbe garantire la “blindatura” dei dati dalla piattaforma *e-learning* (purché ovviamente compatibile con tali standard) e la piattaforma di controllo dell’ente finanziatore. E solo questo, in un ambito di formalizzazione dei percorsi a fini rendicontativi, porterebbe all’eliminazione dei registri cartacei e delle relative declaratorie scritte.

Per quanto concerne invece la corretta identificazione degli utenti (allievi, ma anche docenti, tutor, ecc.) durante tutte le interazioni con la piattaforma, questa può avvenire per esempio con dispositivi di identificazione in remoto (es. webcam) o, tramite l’identificazione diretta (anche in presenza ad esempio presso Training Centers accreditati) del soggetto che sostiene le prove intermedie e finali. Sempre di più però ci si sta orientando verso sistemi di firma digitale o di identificazione tramite dati antropometrici quali il riconoscimento facciale, già ampiamente utilizzato in Dogana ad esempio, ed i cui costi sono in notevole diminuzione.

Una soluzione molto più semplice, specie per la questione del calcolo delle ore, sarebbe l’acquisizione “a corpo” del corso per ogni allievo, specie in presenza di un attestato di competenza finale. Qui avremmo il vantaggio di calcolare un Voucher per il contributo richiesto e derivarne eventualmente, se richiesto, un cofinanziamento forfettario. Resta il problema dell’attestato di “competenza” (e non di “presenza”). Infatti per superare il modello del “conteggio delle ore” l’unica strada che si può percorrere è valorizzare il risultato dell’apprendimento (secondo il modello “*you pass = we pay*”). Risultato che va tuttavia misurato rispetto a uno standard e adeguatamente certificato: la scarsa diffusione dei processi di certificazione delle singole competenze su standard di riferimento riconosciuti a livello nazionale penalizza moltissimo l’ampliamento di questo metodo ⁽¹³⁾ al di fuori di settori che hanno una lunga tradizione in

⁽¹²⁾ Per le risorse testuali il tempo è calcolato in base a 50 PAM. Una pagina di Word equivale a circa 500 parole, pari perciò a 10 minuti circa. Per quanto riguarda le risorse multimediali (video e filmati) viene preso in considerazione il tempo di durata effettivo; l’eventuale trascrizione audio, se resa disponibile in un documento separato, sarà conteggiata come risorsa testuale (50 PAM).

⁽¹³⁾ Per una analisi delle attuali criticità legate alla configurazione di pratiche di progettazione e valutazione basate su una logica “per competenze” nell’ambito della formazione finanziata attraverso i Fondi Paritetici Interprofessionali si veda D. ROBASTO, *L’agire formativo nella formazione continua. Uno*

materia di riconoscimento delle competenze in esito ai percorsi formativi, come l'ECM, o l'area delle competenze informatiche di base (si pensi alla "patente" ECDL). Ad oggi la prassi adottata da molti enti di formazione è l'emissione di un documento (anche digitale) nel quale l'ente erogatore (magari già accreditato presso una Regione per le materie oggetto del corso) sotto la propria responsabilità attesta, ove previsto, o comunque nei confronti dell'ente finanziatore, che il lavoratore ha acquisito determinate competenze riconducibili a qualifiche contenute nei quadri di riferimento regionale o nazionale. Alcuni Fondi Interprofessionali hanno provato ad ovviare a questa mancanza, coinvolgendo soggetti pubblici nella certificazione, attraverso specifiche previsioni inserite negli avvisi e relative alla necessità di ottenere una valutazione dei risultati di apprendimento presso enti in possesso di requisiti specifici ⁽¹⁴⁾. Si tratta evidentemente di soluzioni complesse da attuare e difficili tra trasformare in prassi consolidate.

2. Gli ostacoli ad una maggiore diffusione della FAD

Il tentativo di commutare direttamente in FAD i corsi programmati in presenza previsti per il periodo critico dell'emergenza Covid-19 ha evidenziato criticità più generali, a partire dalla disomogenea diffusione della banda larga e dalla carenza di competenze digitali nel nostro Paese.

Nel trasporre modelli didattici frontali in formazione a distanza si deve tenere conto del fatto che la fruizione di sistemi di didattica e comunicazione a distanza è molto più impegnativa perché costringe la nostra mente a lavorare su una gamma di stimoli estremamente ridotta e filtrata, mancando la visione completa dell'interlocutore e molti altri stimoli della comunicazione in presenza. Al contempo ci sono meno distrazioni e ci si mantiene più concentrati, ottenendo quindi in meno tempo, ma con più sforzo, risultati normalmente legati a tempistiche più lunghe ⁽¹⁵⁾.

Sono d'altra parte sotto gli occhi di tutti i vantaggi di queste tecnologie: riduzione dei costi e dell'impatto ambientale, oltre a una maggiore efficacia della didattica a distanza in determinati casi e con particolare riferimento alla formazione degli adulti, perché lascia all'allievo il tempo ed il modo di apprendere con i suoi schemi personali, purché gli si garantisca il corretto tutoraggio.

In vista di una maggiore valorizzazione della componente della formazione a distanza nei percorsi finanziati, anche oltre l'emergenza, sarà tuttavia necessario intervenire non tanto sul piano tecnologico quanto su quello normativo, in particolare attraverso la formalizzazione dei profili di competenza a livello nazionale e l'utilizzo dei voucher come strumento principale per una formazione continua incentrata sulle competenze

studio esplorativo sui fondi interprofessionali, in *Excellence and Innovation in Learning and Teaching*, 2019, n. 1, in particolare pp. 32-40.

⁽¹⁴⁾ Si veda, a titolo esemplificativo, l'avviso Foragri n. 2/2018, dove è previsto che, «Ove la normativa regionale ancora non lo consente, il processo di attestazione dovrà prevedere il coinvolgimento di istituzioni formative pubbliche realizzando la valutazione finale sia della qualità del processo formativo, sia dei risultati di apprendimento acquisiti, con una prova svolta da una commissione composta dal rappresentante dell'ente attuatore e dell'istituzione pubblica coinvolta nel rispetto dei principi e degli standard indicati dai suddetti decreti».

⁽¹⁵⁾ A. SPICER, *Finding endless video calls exhausting? You're not alone*, in *The Conversation*, 6 maggio 2020.

formalizzate. La formazione progettata *ad hoc* su specifici gruppi di allievi dovrebbe essere destinata solo a progetti di particolare interesse sul piano della innovazione e della competitività e non dovrebbe rappresentare un metodo generalizzato per l'accesso alle risorse come è stato nel modello di finanziamento del Fondo sociale europeo e, più recentemente, anche nel sistema dei Fondi Interprofessionali. L'obbligo di progettare formalmente ogni intervento da zero, anche quando i fabbisogni sono ricorrenti e consolidati, ha condotto a distorsioni, come ad esempio la reiterazione continua degli stessi contenuti per salvaguardare il calcolo del contributo, proporzionale al numero di ore erogate.

La formazione dei professionisti

di Lilli Casano

Abstract – La sospensione di tutte le attività formative in presenza e delle procedure concorsuali durante l'emergenza ha determinato la necessità di modificare requisiti formali e alcuni aspetti procedurali relativi alle modalità di accesso alle professioni ordinistiche, al fine di tutelare la salute pubblica, da un lato, e dall'altro evitare laddove possibile una eccessiva penalizzazione dei professionisti coinvolti. Con riferimento alla formazione continua, l'emergenza ha imposto ampie deroghe ai limiti di utilizzo della FAD per l'assolvimento degli obblighi formativi, tanto per le professioni ordinistiche quanto per le professioni regolamentate a livello regionale. Anche sul fronte del lavoro professionale, l'emergenza sembra aver gettato nuova luce sulle disparità esistenti tra lavoratori con diversi statuti protettivi sollecitando interventi in direzione di un maggiore investimento nelle competenze di tutti i professionisti.

Abstract – The suspension of all face-to-face training activities and public procedures during the emergency has resulted in the need to modify formal requirements and some procedural aspects relating to the access to the professions, in order to protect public health, on the one hand, and on the other, where possible, avoid excessive penalization of the professionals involved. With reference to training, the emergency has imposed wide exceptions to the limits concerning the use of distance learning for the fulfilment of training obligations, both for the liberal professions and for the professions regulated at the regional level. The emergency seems to have shed new light on the disparities existing between workers with different protective statutes also in the field of professions, urging interventions in the direction of greater investment in the skills of all professionals.

La sospensione di tutte le attività formative in presenza e delle procedure concorsuali ha inciso ovviamente anche sui tirocini per l'accesso alle professioni regolamentate e sullo svolgimento delle prove per l'abilitazione professionale e di specifici concorsi, nonché sulle attività di formazione continua dei professionisti ⁽¹⁾.

Con riferimento alle professioni regolamentate iscritte ad ordini e collegi, il d.l. n. 22/2020, artt. 5 e 6 ⁽²⁾, è intervenuto sui requisiti formali e su alcuni aspetti procedurali relativi alle modalità di accesso alle professioni stesse al fine di tutelare la salute pubblica, da un lato, e dall'altro evitare laddove possibile una eccessiva penalizzazione dei professionisti coinvolti. L'art. 5 in particolare prevede la sospensione delle procedure concorsuali e degli esami di abilitazione per l'accesso alle professioni vigilate dal

⁽¹⁾ Non si farà qui riferimento alle professioni sanitarie che sono state oggetto di misure specifiche in ragione dell'emergenza in corso.

⁽²⁾ Tutte le professioni regolamentate sottoposte alla vigilanza del Ministero della giustizia e con specifico riferimento alle misure riguardanti gli esami di Stato e i tirocini abilitanti di cui all'art. 6 le professioni di dottore agronomo e dottore forestale, agrotecnico, architetto, assistente sociale, attuario, biologo, chimico, geologo, geometra, ingegnere, perito agrario, perito industriale, psicologo, odontoiatra, farmacista, veterinario, tecnologo alimentare, dottore commercialista ed esperto contabile, revisore legale.

Ministero della giustizia, comprese le procedure relative alle misure compensative per il riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite all'estero. I commi 1 e 2 dell'art. 6 prevedono la possibilità, nel caso del protrarsi dello stato di emergenza, di definire con decreto del Ministero dell'università e della ricerca specifiche modalità per lo svolgimento degli esami di Stato e dei tirocini previsti ai fini della abilitazione per le professioni di dottore agronomo e dottore forestale, agrotecnico, architetto, assistente sociale, attuario, biologo, chimico, geologo, geometra, ingegnere, perito agrario, perito industriale, psicologo, odontoiatra, farmacista, veterinario, tecnologo alimentare, dottore commercialista ed esperto contabile, nonché delle prove integrative per l'abilitazione all'esercizio della revisione legale. Il comma 3 dispone che sia da considerarsi positivamente svolto il semestre di pratica cui all'art. 41 della l. n. 247/2012 che disciplina l'ordinamento forense, che ricada nel periodo della emergenza epidemiologica, anche nel caso in cui il praticante non abbia assistito al numero minimo di udienze previsto; si riduce a sedici mesi la durata del tirocinio professionale di cui alla stessa legge, per i tirocinanti che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza nell'ultima sessione dell'anno accademico 2018/2019. Sono sospese anche tutte le attività formative dei tirocini negli uffici giudiziari, rimandando ad un successivo decreto del Ministero della giustizia la predisposizione di tutti gli strumenti necessari alla prosecuzione delle attività formative a distanza. Ai fini del conseguimento dei requisiti necessari alla partecipazione agli esami di Stato di abilitazione all'esercizio di altre professioni, con riferimento alle sole sessioni di esame nelle quali abbia rilievo il periodo ricompreso tra il 9 marzo 2020 e il termine dello stato di emergenza, è disposto che le amministrazioni competenti possano non tenere conto di tale periodo ai fini dell'ammissione dei candidati all'esame di abilitazione.

Gli artt. 253 e 254 del d.l. n. 34/2020 introducono previsioni specifiche per le procedure concorsuali di magistrati, notai e avvocati, prevedendo deroghe al rispetto delle scadenze e dei termini previsti e la possibilità di espletare le attività connesse in modalità telematica (correzione degli elaborati scritti, prove orali).

Per ciò che concerne le attività obbligatorie di formazione continua, nel caso delle professioni regolamentate iscritte ad ordini e collegi queste sono di competenza degli ordini di riferimento, chiamati ad adottare specifici regolamenti soggetti a parere del ministro vigilante, nel rispetto dell'obbligo legislativo in capo ai professionisti di «curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale»⁽³⁾, mentre è riconosciuta la competenza regionale per la disciplina dell'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di formazione professionale⁽⁴⁾. L'assolvimento dell'obbligo formativo è legato al conseguimento di crediti formativi, un dispositivo che, oltre a consentire la correlazione con credenziali maturate in altri

⁽³⁾ Art. 7, d.P.R. n. 137/2012, *Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.*

⁽⁴⁾ Per una sintetica ricostruzione della normativa vigente, a livello europeo ed italiano, in merito alla possibilità per le amministrazioni pubbliche di assumere provvedimenti a favore dei liberi professionisti e per una rassegna delle iniziative recentemente condotte dalle Regioni italiane, inclusi gli interventi riguardanti formazione, investimenti per l'innovazione aziendale, la digitalizzazione, l'aggregazione, la promozione e l'internazionalizzazione, si veda M. BARCA, A. BRUZZO, *L'intervento delle Regioni a favore degli studi professionali. Una prima analisi critica*, in *Quaderni di Ricerca sull'Artigianato*, 2019, n. 3, pp. 461-498.

ambiti di apprendimento (si pensi al riconoscimento di crediti formativi universitari) è associabile a diverse tipologie di attività formative, tra cui la formazione a distanza, consentita in molti regolamenti degli ordini professionali, sebbene in certi limiti.

Molti ordini professionali hanno dunque adottato provvedimenti volti a consentire (ed in alcuni casi agevolare attraverso la predisposizione di servizi dedicati) la formazione a distanza per l'assolvimento degli obblighi formativi, mediante deroghe ai limiti previsti nei rispettivi regolamenti, introducendo al contempo proroghe delle scadenze per l'assolvimento di tali obblighi.

Il Consiglio Nazionale Forense ha adottato una prima delibera ⁽⁵⁾ in cui si stabilisce che l'anno solare dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020 non venga conteggiato ai fini del triennio formativo di cui al comma 3 dell'art. 12, Regolamento del Consiglio Nazionale Forense 16 luglio 2014, n. 6; che nello stesso anno solare ciascun iscritto adempia l'obbligo formativo mediante il conseguimento di minimo cinque crediti formativi, di cui tre nelle materie ordinarie e due nelle materie obbligatorie di ordinamento e previdenza forensi, deontologia ed etica professionale, crediti che potranno essere conseguiti anche integralmente in modalità FAD; che i crediti formativi acquisiti nell'anno 2020 siano integralmente compensabili, per quantità e per materie, da parte dell'iscritto, sia con i crediti conseguiti negli anni del triennio formativo 2017/2019, ove concluso, sia con i crediti da conseguire nel triennio formativo successivo. Con una seconda delibera ⁽⁶⁾ vengono inoltre introdotte deroghe al regolamento con riferimento all'attribuzione di crediti ad attività formative svolte in FAD in favore degli Organi territoriali e loro Fondazioni e delle Associazioni forensi.

Con l'informativa n. 28 del 26 marzo 2020 il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili autorizza gli ordini ad offrire webinar di formazione agli iscritti nell'albo al fine di continuare ad assicurare l'erogazione della formazione professionale, specificando tuttavia che tale modalità di erogazione della formazione non è prevista dal regolamento sulla formazione e non è da considerarsi un'attività formativa a distanza. Si specifica poi che l'ordine che vorrà offrire webinar di formazione, non potendo rilevare le presenze, dovrà rendere immediatamente disponibile ai partecipanti il *form* attraverso il quale autocertificare la fruizione dell'evento, provvedere ad acquisire tutte le autocertificazioni degli iscritti nell'albo che abbiano seguito il webinar e comunicare l'elenco dei partecipanti al Consiglio Nazionale attraverso il portale della formazione.

Anche il Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori (CNAPP) ⁽⁷⁾ ha disposto uno slittamento dei termini per l'assolvimento degli obblighi in materia di formazione continua e ha messo a disposizione degli ordini il servizio di utilizzo della piattaforma *GoToWebinar* per svolgere percorsi formativi in modalità FAD sincrona.

Provvedimenti simili sono stati adottati dai Consigli Nazionali di altri Ordini, che non saranno qui richiamati per esigenze di sintesi, ma che vanno tutti nella direzione di favorire la formazione continua mediante il ricorso alla FAD, con un grado di efficacia ed effettività delle misure che dipende evidentemente dalle specifiche previsioni dei regolamenti interni con riferimento alla formazione in generale e all'utilizzo di tale

⁽⁵⁾ Delibera 20 marzo 2020, n. 168, su formazione continua e tirocinio.

⁽⁶⁾ Delibera 20 aprile 2020, n. 193, formazione continua.

⁽⁷⁾ Circ. 25 febbraio 2020, n. 17, circ. 10 marzo 2020, n. 21, e circ. 10 marzo 2020, n. 22.

modalità e dalla effettiva capacità degli ordini di organizzare in tempi rapidi una offerta integrativa di formazione a distanza.

Per quanto riguarda le professioni regolamentate a livello regionale, per cui è cioè prevista una formazione abilitante disciplinata dalle Regioni, occorre ricordare che il 25 luglio 2019 sono state approvate in Conferenza delle Regioni le Linee guida sull'utilizzo della formazione a distanza ⁽⁸⁾ al fine di favorire una maggiore omogeneità tra le Regioni e favorire il riconoscimento reciproco della formazione. L'obiettivo delle Linee Guida era invero quello di porre un tetto massimo (30%) alla percentuale di ore di formazione erogabili a distanza, intervento certamente non funzionale alla fase emergenziale, considerata la necessità di convertire in tale modalità il numero più ampio possibile di attività. Come già anticipato la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 31 marzo 2020, ha dunque concluso un accordo finalizzato a introdurre una deroga temporanea alle Linee guida precedentemente approvate, applicabile durante la fase di emergenza epidemiologica Covid 19 ⁽⁹⁾: in virtù di tale accordo, il ricorso a modalità FAD/e-learning è esteso al 100% del monte ore relativo alla formazione teorica, di cui: fino al 30% con modalità sincrone/asincrone; il restante 70%, aggiuntivo rispetto alla previsione precedente, esclusivamente con modalità sincrona, cioè simulando di fatto un'aula fisica.

Nessuna misura specifica, infine, ha interessato le professioni non riscritte ad ordini e collegi di cui alla l. n. 4/2013: in questi casi non esistono obblighi legislativi relativi all'aggiornamento professionale e la cura della formazione e della qualificazione professionale dei professionisti è demandata alla autoregolamentazione volontaria delle associazioni professionali ⁽¹⁰⁾, per cui i provvedimenti eventualmente adottati per facilitare l'accesso a contenuti formativi, la partecipazione a esami o per gestire nell'emergenza qualsiasi altro adempimento connesso alla qualificazione dei professionisti rientrano nell'ambito dei rapporti privatistici tra associazioni e associati. Cionondimeno, tali professionisti hanno vissuto le stesse difficoltà di tutti i lavoratori costretti a sospendere le proprie attività, o a riorganizzarle in modalità agile, in assenza di strumenti di supporto ⁽¹¹⁾. Alcune associazioni professionali hanno a tal proposito segnalato la necessità di un intervento dello Stato per aiutare i professionisti ad investire in nuove competenze e nuove tecnologie, al fine di superare la crisi e affrontare

⁽⁸⁾ *Linee guida per l'utilizzo della modalità FAD/e learning nei percorsi formativi di accesso alle professioni regolamentate la cui formazione è in capo alle Regioni e Province autonome*, Conferenza delle Regioni e Province autonome, 25 luglio 2019.

⁽⁹⁾ *Accordo fra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano recante deroga temporanea alle Linee guida approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 25/07/2019 in materia di FAD/e-learning applicabile durante la fase di emergenza epidemiologica Covid-19*, Conferenza delle Regioni e Province autonome, 31 marzo 2020.

⁽¹⁰⁾ Vedi, se vuoi, L. CASANO, *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge n. 81/2017 e l'attualità della legge n. 4/2013*, in *DRI*, 2018, n. 2, pp. 430-456.

⁽¹¹⁾ Si segnala a tal proposito un rilievo del Coordinamento Libere Attività Professionali – Colap (comunicato 17 marzo 2020, *Proposte CoLAP per contrastare i danni economici provocati dal coronavirus*), relativo alla esclusione a priori di determinate professioni dalle misure di sostegno per via del fatto che molte professioni non organizzate non sono riconducibili a codici ATECO specifici e sono state per tale ragione automaticamente “confuse” o “dimenticate” dai provvedimenti basati proprio sulla identificazione delle attività professionali sulla base di tali codici. Per un approfondimento, si rimanda al contributo di M. TIRABOSCHI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*, nel volume V di quest'opera.

il processo di riorganizzazione professionale innescati dalla emergenza, formulando precise proposte ⁽¹²⁾, con riferimento tanto alla deducibilità dei costi della formazione, della qualificazione dei servizi e della certificazione delle competenze, quanto alla previsione di incentivi all'innovazione, a livello nazionale e regionale, anche a valere sulle risorse del POR FESR 2014/2020, invitando tutte le Regioni a istituire un fondo per l'innovazione e lo smart working per le micro imprese e i lavoratori autonomi afferenti alla Gestione Separata dell'Inps ⁽¹³⁾.

Il d.l. n. 34/2020 – oggetto di aspre critiche da parte delle organizzazioni di rappresentanza dei professionisti per via della esclusione di questi ultimi da misure strategiche quali i contributi a fondo perduto per le imprese di cui all'art. 25 ⁽¹⁴⁾ – sembrerebbe offrire parziali risposte sul fronte della formazione, ammesso che sia confermata l'interpretazione estensiva delle disposizioni relative al Fondo Nuove Competenze di cui all'art. 88 suggerita dalle organizzazioni di rappresentanza del settore ⁽¹⁵⁾, da cui deriverebbe la possibilità di coinvolgere tra i beneficiari della misura gli studi professionali con i propri dipendenti. Il che non inciderebbe comunque sulla situazione dei professionisti autonomi che rimangono ad oggi esclusi da qualsiasi intervento specifico in materia di formazione, fatte salve ovviamente le misure ordinarie già previste dal c.d. *Jobs Act* degli autonomi con riferimento alla deducibilità delle spese per la formazione e la certificazione delle competenze ⁽¹⁶⁾ e agli eventuali canali di finanziamento ordinari predisposti dalle Regioni.

⁽¹²⁾ Comunicato stampa Colap 7 aprile 2020, *Proposte Colap al decreto legge aprile*.

⁽¹³⁾ Cfr. M. BARCA, A. BRUZZO, *op. cit.*, pp. 467 e 468, per il quadro normativo vigente.

⁽¹⁴⁾ Misura da cui risultano esclusi più precisamente i soli professionisti ordinistici. Il comma 2 dell'art. 25, d.l. n. 34/2020, esclude infatti dai beneficiari i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria di cui ai d.lgs. n. 509/1994 e n. 103/1996, e dunque tutti soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio è condizionato alla iscrizione in appositi albi o elenchi.

⁽¹⁵⁾ Si veda il documento contenente *Proposte di modifica al decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020*, presentato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro alla V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, in cui si interpreta il riferimento all'"impresa" di cui al comma 1, art. 88, d.l. n.34/2020, in modo estensivo e dunque con riferimento a tutti i datori di lavoro. Sempre nello stesso documento, si sostiene che tale interpretazione viene confermata dalla lettura del successivo comma 2 nel quale si prevede che «alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1 possono partecipare [...] i Fondi Paritetici Interprofessionali costituiti ai sensi dell'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388» tra cui il Fondoprofessionisti, Fondo Paritetico Interprofessionale Nazionale per la formazione continua negli studi professionali e nelle aziende collegate.

⁽¹⁶⁾ Art. 9, l. n. 81/2017, *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*.

Il Fondo per la formazione personale delle casalinghe

di Giovanni Pigliararmi

Abstract – Tra i provvedimenti messi in atto dal Governo italiano per contrastare l'emergenza epidemiologica, si riscontrano anche misure volte a favorire l'inclusione occupazionale dei lavoratori e delle lavoratrici domestiche, che prestano la propria attività di cura dell'ambiente domestico e delle persone senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito. Il presente contributo tenta di analizzare, attraverso l'analisi normativa, gli obiettivi che il legislatore si pone, nonché individuare i soggetti coinvolti nell'erogazione della formazione.

Abstract – Among the measures implemented by the Italian Government in order to countering the epidemiological emergency, there are also measures to promote the occupational inclusion of domestic workers, engaged in care of the home environment and people without subordination and free of charge. This contribution analyzes, through regulatory analysis, the objectives of this specific law.

L'art. 22, comma 1, del d.l. n. 104/2020 ha previsto l'istituzione del Fondo per la formazione personale delle casalinghe. La l. n. 126/2020, di conversione del decreto, ha esteso la misura anche ai "casalinghi", forse per l'evidente ragione che il lavoro domestico comincia a non essere più ascritto al solo mondo femminile. Sebbene, come prescritto dall'art. 22, comma 2, i criteri di accesso e di ripartizione delle risorse del fondo saranno definiti da un decreto ministeriale che dovrà emanare il Dicastero per le pari opportunità e la famiglia entro il 31 dicembre 2020, l'art. 22, comma 1, offre sin da ora la possibilità di definire gli obiettivi che il legislatore si pone attraverso lo stanziamento di determinate risorse economiche, la natura delle stesse, i soggetti coinvolti e i requisiti dei beneficiari della misura.

Il fondo ha lo scopo di promuovere, a partire dall'anno 2020, delle «attività di formazione» in via principale per le «donne» e più in generale per «coloro che svolgono attività nell'ambito domestico [...] senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, finalizzate alla cura delle persone e dell'ambiente domestico». Nel concetto di formazione espresso dalla norma possono rientrare, coerentemente con gli obiettivi che il legislatore pone, tutte le iniziative che mirano a far acquisire una qualificazione o anche a favorire percorsi di *empowerment* per garantire alle donne la libertà di scegliere di accedere o meno a opportunità di lavoro. L'idea è che il legislatore abbia voluto agevolare ulteriormente l'inserimento nel mercato del lavoro soprattutto delle donne ma anche di chi, privo di un'opportunità formativa, non possiede le competenze richieste e resta quindi relegato al lavoro di cura nelle mura domestiche. In realtà, il testo della norma aggiornato dalla l. n. 126/2020 fa riferimento anche ad una formazione per la «valorizzazione delle attività di cura»; pertanto, lo scopo sarebbe duplice: non vi sarebbe solo l'obiettivo di favorire l'impiego in particolare delle donne "escluse" dal

mercato e “isolate” nel lavoro di casa ma anche quello di aumentare la professionalità di chi, invece, anche per scelta è impegnato nel lavoro di cura della famiglia e degli affari domestici.

I tre milioni di euro che andranno a costituire il patrimonio finanziario del fondo per tutto l'anno 2020 non possono essere qualificati, in termini giuridici ed economici, come *bonus* o incentivi, al pari delle altre risorse che hanno caratterizzato la stagione della legislazione emergenziale, in quanto non vi è un trasferimento diretto delle risorse economiche in capo ai destinatari della misura. Piuttosto, come precisato anche dal Ministro per le pari opportunità e la famiglia, On. Elena Bonetti, trattasi di risorse che avranno lo scopo di finanziare l'organizzazione di corsi di formazione per accrescere l'opportunità delle casalinghe e dei casalinghi di accedere al mercato del lavoro, con particolare riguardo al potenziamento della preparazione in campo digitale. Infatti, l'ultimo capoverso dell'art. 22, comma 1, aggiunto successivamente, prevede che la formazione debba essere mirata alla «acquisizione di competenze digitali, funzionali all'inserimento lavorativo e alla valorizzazione delle attività di cura». Si presume che i corsi saranno organizzati dal fondo e saranno resi accessibili ai soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla legge (art. 22, comma 1), anche se la norma prevede che lo stesso possa essere coadiuvato da «enti pubblici e privati» per organizzare ed erogare la formazione. Quali possano essere gli enti abilitati in tal senso, al momento, non è possibile saperlo giacché è probabile che su questo aspetto intervenga il decreto ministeriale di cui all'art. 22, comma 2, a fornire ulteriori indicazioni. In via del tutto ipotetica, è possibile immaginare che su questo fronte possano essere coinvolte, in qualità di enti privati, le agenzie per il lavoro, avendo già maturato un'adeguata esperienza circa la gestione dei percorsi formativi mirati all'inserimento lavorativo. Come non è da escludere un coinvolgimento degli enti bilaterali.

I beneficiari di questa misura – che potremmo ascrivere, sia pure impropriamente e con qualche forzatura, all'universo delle politiche attive del lavoro – erano inizialmente solo le donne; tuttavia, in fase di conversione del decreto, sono stati individuati come beneficiari «coloro che svolgono attività nell'ambito domestico» e «in via prioritaria» le donne, privi di un lavoro retribuito ma impegnati nell'attività domestica e quindi di cura della casa e della famiglia. Attività che sebbene possa essere ricondotta al concetto di lavoro, non rientra tra quelli retribuiti, non avendo peraltro una precisa qualificazione giuridica ⁽¹⁾. Ulteriore presupposto indicato dalla norma è la necessaria iscrizione «all'Assicurazione obbligatoria, di cui all'articolo 7 della legge 3 dicembre 1999, n. 493» e cioè l'assicurazione per la tutela dal rischio infortunistico per invalidità permanente derivante dal lavoro svolto in ambito domestico. A ben vedere, l'art. 22, comma 1, individua tra i beneficiari non solo coloro che si prendono cura dell'ambiente domestico ma anche di chi è impegnato nella «cura delle persone». Pertanto, tra i destinatari della misura potrebbero rientrare anche i *caregivers*, ossia quelle persone che assistono e si prendono «cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio

⁽¹⁾ In letteratura il problema dell'inquadramento giuridico del lavoro domestico non retribuito è ampiamente dibattuto. Sul punto, si rinvia a P. DI NICOLA, *Principi di «giustizia»: la sfida del lavoro di cura per le famiglie e per la società degli individui*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 2017, n. 3, pp. 609-619; V. PULIGNANO, *Work in deregulated labour markets: a research agenda for precariousness*, ETUI Working Paper, 2019, n. 3.

2016, n. 76, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, di un familiare entro il terzo grado» (2). Anche in questo caso, è necessario che ai fini dell'accesso alla formazione erogata dal fondo il *caregiver* debba essere privo di un'occupazione stabile e remunerata.

Il fondo, come dichiarato dal Ministro Bonetti, sarà ampliato e potenziato attraverso lo stanziamento di ulteriori risorse economiche. Lo stanziamento dei tre milioni di euro – cifra che è stata criticata per la sua esiguità (3) – rappresenta un primo tentativo, un progetto embrionale che è mirato a promuovere occasioni di inserimento lavorativo soprattutto per la popolazione femminile, che spesso è costretta a ripiegare sul lavoro domestico non avendo opportunità di accedere al mercato del lavoro per mancanza di competenze. L'intervento del legislatore non è stato, tuttavia, esente da critiche che, oltreché a mettere in evidenza la quasi insufficienza della somma stanziata, mirano a mettere in luce come esso poggi su una falsa premessa e cioè che il problema dell'occupazione femminile risieda nella mancanza di formazione anziché, invece, nella mancanza di opportunità (4). Dall'analisi dei dati Istat del mese di febbraio 2020, infatti, è possibile ritenere che le donne italiane hanno un livello d'istruzione più alto degli uomini. E tuttavia trovano lavoro meno facilmente perché operanti in un mercato del lavoro a loro ostile. Nei primi tre trimestri del 2019, infatti, il 42% delle donne ha faticato a trovare un lavoro all'altezza della propria formazione contro il 35,2% degli uomini. Nel 2017, il reddito medio delle donne è stato del 25% inferiore a quello degli uomini: 15.373 euro contro 20.453 euro (5). Peraltro, è sulla base di questi presupposti che nel giugno del 2020 il Comitato europeo dei diritti sociali ha ammonito l'Italia per non aver adottato dei provvedimenti volti a tutelare in modo più che sufficiente la parità di trattamento tra uomini e donne negli ambienti di lavoro. È allora un contesto lavorativo adeguato, oltreché la formazione, a generare occasioni di *empowerment* per le donne, che peraltro sono spesso costrette a fare anche lavori meno qualificati e che poco hanno a che fare con le personali esperienze formative.

(2) Art. 1, comma 255, l. n. 205/2017.

(3) Secondo l'ultima rilevazione dell'Istat (cfr. ISTAT, [Le casalinghe in Italia. Anno 2016](#), Istat Statistiche Focus, 10 luglio 2017), le casalinghe italiane ammontano a 7 milioni e 338mila. Suddividendo la somma stanziata per il numero di beneficiarie potenziali risulterebbe che lo Stato attualmente investirebbe 40 centesimi di euro per sostenere la loro formazione e il loro inserimento nel mercato del lavoro.

(4) Per una lettura critica della misura, si veda OPEN, [Il fondo per le casalinghe? Lo specchio degli stereotipi italiani](#), in [www.open.online](#), 8 agosto 2020.

(5) Cfr. ISTAT, [Misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro. A.A.C. 522, 615, 1320, 1345, 1675, 1732, 1925. Audizione dell'Istituto nazionale di statistica](#), 26 febbraio 2020.

Notizie sugli autori

Giada Benincasa	ADAPT Research Fellow
Marina Brollo	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Stefano Caffio	Ricercatore a termine RTA, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
Michele Calabria	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
M.T.P. Caputi Jambrenghi	Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
Alessio Caracciolo	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
Claudia Carchio	Dottora di ricerca, Università degli Studi di Udine
Lilli Casano	ADAPT Senior Research Fellow
Daniela Caterino	Professoressa ordinaria di Diritto commerciale, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
Francesca Chietera	Avvocata specialista, Matera
Emanuele Dagnino	Ricercatore, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
Michele Dalla Sega	ADAPT Junior Fellow
Nicola Deleonardis	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
Madia Rita Favia	Avvocata specialista, Bari
Giovanna Ficarella	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari
Valeria Fili	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Giovanni Galvan	Esperto di politiche attive del lavoro
Carmela Garofalo	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Udine

Domenico Garofalo	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
Vincenzo Lamonaca	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari
Francesco Lombardo	ADAPT Junior Fellow
Luca Mannarelli	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
Valerio Marini	ADAPT Junior Fellow
Emanuele Massagli	Presidente ADAPT
Caterina Mazzanti	Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Udine
Francesca Nardelli	Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
Giacomo Nascetti	ADAPT Junior Fellow
Francesco Nespoli	ADAPT Research Fellow
Francesco Perchinunno	Professore aggregato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Bari
Gianluigi Pezzini	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Udine
Giovanni Pigliararmi	ADAPT Research Fellow
Gianluca Picco	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Udine
Giuseppe Antonio Recchia	Ricercatore RTB, Università degli Studi di Bari
Stefano Rossi	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
Elisabetta Sartor	Magistrata Ordinaria in Tirocinio, Corte d'Appello di Trieste
Enrico Claudio Schiavone	Professore a contratto SGAM, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
Francesco Seghezzi	Presidente Fondazione ADAPT e assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
Silvia Spattini	Direttore ADAPT
Federica Stamerra	Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
Luca Tegas	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Bari

Notizie sugli autori

Laura Tafaro	Professoressa associata di Diritto privato, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
Michele Tiraboschi	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
Lucia Valente	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università di Roma Sapienza
Alessandro Ventura	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari
Anna Zilli	Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Andrea Zoppo	ADAPT Junior Fellow

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014
20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014

21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014
34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015
38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell’esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015

42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016
58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017

63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019
78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019

84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020

SOCI ADAPT

Adecco Group	Cremonini	Gi Group
ANC	Danone	Heineken
ANCL Veneto	Day Ristoservice	Ifoa
Angelini	Edenred Italia	IHI Charging Systems International
Aninsei	Elettra Sincrotone Trieste	Inail
Assindustria Venetocentro	Enel	LavoroPiù
Assoimprenditori Alto Adige	Eni	Manageritalia
Assolavoro	ERG	Manpower
Assolombarda	Esselunga	Manutencoop
ASSTRA	Farminindustria	MCL
Bracco Imaging	Federalberghi	Nexi Payments
Brembo	Federdistribuzione	Randstad Italia
Cisl	FederlegnoArredo	Sanofi
CNA	Federmanager	Scuola Centrale Formazione
COESIA	Federmeccanica	SNFIA
Coldiretti	Femca-Cisl	Sodexo Motivation Solutions Italia
Confagricoltura Verona	Fiabilis	Synergie Italia
Confartigianato	Fim-Cisl	UBI Banca
Confcommercio	Fincantieri	UGL
Confcooperative	Fipe	UILTEC
Confesercenti	Fisascat	Umana
Confimi Industria	Fondazione Bruno Kessler	Unindustria Reggio Emilia
Confindustria Bergamo	Fondazione Fai-Cisl	W.Training
Confindustria Verona	Fondazione Mach	World Employment Confederation
Confprofessioni		
Coopfond-Legacoop nazionale	Generali Italia	

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

