

Articolo 1, commi 34, 35, 36 – Tirocini formativi

Come cambia la regolazione dei tirocini formativi e di orientamento

di Serena Facello, Michele Tiraboschi

La prima versione del disegno di legge di riforma del mercato del lavoro attribuiva al Governo una delega in materia di tirocini formativi e di orientamento palesemente incostituzionale. Era stata, infatti, prevista l'emanazione di uno o più decreti legislativi, sulla base di principi e criteri direttivi che assegnavano al Governo ampio spazio di azione, in quasi completa autonomia, su una materia che appartiene, però, secondo l'interpretazione generalmente condivisa, alla competenza regionale.

Quello del tirocinio (o *stage*) è un tema fondamentale nelle strategie sull'occupazione giovanile, visto che viene sempre più utilizzato per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Si tratta di un istituto, assolutamente non riconducibile ad un contratto di lavoro, caratterizzato da un rapporto trilaterale, che vede un soggetto promotore fare da "ponte" tra un'un'azienda ospitante e un giovane, con lo scopo di favorire l'orientamento e la formazione di questi. Regolato dapprima nel Pacchetto Treu (l. n. 196/1997), a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale (n. 50/2005), è stato ricondotto alla competenza regionale esclusiva, che tuttavia non sempre è stata adeguatamente coltivata. Una mappatura della legislazione regionale di riferimento indica anzi che solo undici Regioni hanno una disciplina completa in materia (vedi tabella), mentre le altre regioni non hanno alcun tipo di regolamentazione o, dove presente, essa è di mero principio ¹.

QUADRO REGOLATORIO DEI TIROCINI A LIVELLO REGIONALE	
Abruzzo	DGR 12 marzo 2012, n. 154
Prov. Bolzano	Convenzione quadro con le parti sociali operanti in Provincia di Bolzano, 24 gennaio 2001
Campania	LR 18 novembre 2009, n. 14 DPGR 2 aprile 2010, n. 89

¹ Vedi anche S. FACELLO, F. FAZIO (a cura di), *Nuove regole per i tirocini*, boll. speciale Adapt n. 51/2011.

Emilia Romagna	LR 1 agosto 2005, n. 17
Friuli Venezia Giulia	LR 9 agosto 2005, n. 18 DPR 21 maggio 2010, n. 103
Lazio	DGR 13 marzo 2009, n. 151
Lombardia	DGR 20 marzo 2012, n. 3153
Piemonte	LR 22 dicembre 2008, n. 34 DGR 21 dicembre 2009, n. 100 –12934
Sicilia	LR 26 marzo 2002, n. 2 Circolare 28 novembre 2002, n. 22 Indirizzo assessoriale applicativo 24 luglio 2009, n. 260
Toscana	LR 27 gennaio 2012, n. 3 DGR 19 marzo 2012, n. 220
Veneto	LR 13 marzo 2009, n. 3 DGR 6 marzo 2012, n. 337

Proprio l'assenza di vincoli stringenti, con l'incertezza di un quadro regolatorio (quello del 1997) non più in linea con l'evoluzione del modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro delineato dalla legge Biagi, ha favorito talora un uso distorto di questo strumento. A tale fenomeno, di dimensioni sempre più considerevoli, il Legislatore ha dato una prima risposta nel 2011 (d.l. n. 138), definendo i livelli di tutela essenziali (unico intervento possibile, stante la competenza regionale) per la sua attivazione. Il risultato è stato di razionalizzarne l'utilizzo, sia in riferimento alla categoria di giovani che può servirsene (se è strumento di formazione e orientamento, è giusto che si faccia subito dopo il periodo di istruzione), sia in riferimento alla sua durata (6 mesi, per evitare *stage* infiniti); tutto ciò, lasciando però invariata la disciplina dei tirocini c.d. curriculari, quelli legati ad un percorso di istruzione, e quelli pensati per agevolare l'inserimento o il reinserimento di particolari categorie di soggetti (disoccupati, inoccupati, etc.).

La persistente incertezza del quadro regolatorio e la tensione verso una maggiore valorizzazione dell'apprendistato hanno tuttavia suggerito un ulteriore intervento. In un primo momento il Ministro del lavoro si era opportunamente espresso nella direzione di circoscrivere il loro utilizzo unicamente nell'ambito di percorsi scolastici e universitari, come metodologia formativa e di alternanza escludendone la valenza di inserimento occupazionale. Questa impostazione non è tuttavia stata accolta dal disegno di legge presentato dal Governo al Senato, dove ci si limitava a prevedere una delega, per l'emanazione di uno o più decreti legislativi finalizzati ad individuare principi fondamentali e requisiti minimi dei tirocini formativi e di orientamento sulla base di una serie di criteri e principi direttivi, molto simili a quelli del testo in commento. La criticità di questa impostazione centralista, come detto, ha sollevato non poche critiche e un braccio di ferro con le Regioni al punto di richiedere un robusto intervento correttivo.

L'affermazione della competenza statale, data per presupposta nella precedente versione del testo di riforma, è stata così superata nella nuova formulazione. Abbandonata la strada della legge delega, è stata intrapresa quella dell'accordo tra Stato e Regioni. Del resto, sia la Commissione parlamentare per le questioni regionali sia la Commissione affari costituzionali, analizzando il primo testo e pur rendendo parere favorevole, evidenziavano la competenza legislativa primaria attribuita in materia dalla Costituzione alle Regioni e proponevano soluzioni diverse volte a renderla compatibile, tra cui la via, poi effettivamente scelta, della leale collaborazione e dell'accordo con le Regioni.

Come espresso nel testo in commento tale accordo dovrà intervenire nei 180 giorni successivi all'entrata in vigore della legge, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Oggetto e scopo dell'accordo sarà pervenire alla definizione di linee guida condivise, che andranno poi, evidentemente, recepite dalle singole Regioni. Il testo della delega non si limita a prevedere detto accordo, ma fornisce una serie di criteri, che già ci consentono di intuire un notevole irrigidimento della disciplina.

Si legge, in primo luogo, di una «revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo» e della «previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività», criteri che sembrano proseguire sulla strada già intrapresa nel 2011, a suo tempo tanto criticata, diretta a restringere l'ambito di applicazione di questo strumento. Il terzo criterio, inoltre, sembra voler agire sull'aspetto sanzionatorio, in ottica di effettività, anche in questo caso operando in continuità con i precedenti provvedimenti², riferendosi alla «individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza».

A ben vedere il criterio più problematico sembra quello relativo all'obbligo del «riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfetaria, *in relazione alla prestazione svolta*» (corsivo nostro), la cui mancata corresponsione comporta a carico del trasgressore l'irrogazione di una sanzione amministrativa, da un minimo di 1.000 a un massimo di 6.000 euro, in base alla gravità dell'illecito commesso. Tante sono le criticità connesse a questa previsione, al punto da trasformare quella che è o dovrebbe essere una importante metodologia didattica legata al concetto di alternanza in una vera e propria prestazione (lavorativa?), e appaiono riconducibili sia a ragioni più strettamente tecniche, sia a ragioni di opportunità. In effetti, anche la Commissione affari costituzionali, esprimendosi sugli emendamenti, in particolare sulla prima versione di quell'emendamento destinato poi a divenire il testo definitivo, proprio considerata la competenza legislativa primaria attribuita in materia dalla Costituzione alle Regioni, segnalava che i criteri formulati, soprattutto quest'ultimo, fossero di eccessivo dettaglio.

Problematico risulta, innanzitutto, l'utilizzo del termine "indennità", specie se visto in relazione al termine "prestazione svolta". La differenza tra prestazione e "rimborso spese", attualmente previsto dalla legge Treu e dalla (quasi totalità della) normativa regionale vigente, lungi dall'essere meramente linguistica, va alla sostanza della nozione. Nel nostro ordinamento, si intende, infatti, per indennità, una prestazione in denaro quale corrispettivo di un'attività economica; il rimborso spese, invece, mira semplicemente a reintegrare una perdita economica, senza alcun legame di corrispettività con la prestazione resa. È evidente la differente visione alla base della scelta dell'uno o dell'altro termine. Inoltre, il riferirsi all'indennità, senza alcuna precisazione sulla sua natura, lascia aperte una serie di questioni legate agli eventuali aspetti previdenziali e fiscali, come dimostra anche l'introduzione di un ulteriore comma, contenente la precisazione che dalla nuova disciplina non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Del resto, queste perplessità sono state segnalate anche dalla Commissione Bilancio là dove rilevava come non risultasse chiara la natura, ai fini del trattamento contributivo e fiscale, della indennità da riconoscersi ai tirocinanti. Ancora, assolutamente inadeguata risulta la scelta di determinare l'ammontare della indennità in base a un criterio tanto vago, qual è quello di "congruità", senza poter sperare che tale congruità venga meglio definita in sede di accordo. A tal proposito si consideri che le uniche due regioni (Abruzzo e Toscana) che attualmente prevedono un rimborso spese obbligatorio, si sono assestate su cifre assolutamente non uniformi, circostanza questa che da sola indica la vaghezza del concetto di congruità e il caos normativo che potrebbe sorgere da questa previsione che, in ogni caso, appare contraria al concetto di tirocinio formativo e di orientamento. Perché delle due l'una. O è vero tirocinio, e allora il giovane è "remunerato" da una formazione e da un

² Si veda in particolare la circolare n. 24/2011, su cui cfr. M. Tiraboschi, *Rilancio dell'apprendistato e contrasto all'utilizzo distorto dei tirocini formativi e di orientamento* e P. Rausei, *La riforma dei tirocini fra vincoli e tutele*, entrambi in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011.

orientamento effettivi e di qualità. O si tratta di un mini-lavoro e allora sarebbe giusto ricorrere ad altri strumenti come i buoni lavoro e l'apprendistato. Vero è peraltro che la previsione di un mini-compenso potrebbe rivelarsi un vero e proprio boomerang con riferimento al tono enfatico con cui il legislatore cerca, almeno a parole, di rilanciare l'apprendistato e il lavoro a tempo indeterminato.

Non si può non osservare, dunque, come l'introduzione dell'obbligo (almeno così si ritiene, essendo sanzionato) di corresponsione di una "indennità" sia del tutto estraneo non solo alla nostra esperienza, come dimostra il fatto che solo due regioni, nell'esercizio della propria autonomia, hanno previsto tale obbligo, ma prima ancora alla finalità dell'istituto. Il rischio, infatti, è quello di far passare l'idea di uno scambio prestazione/retribuzione, tipico del lavoro e che, proprio in quanto tale, è quanto di più lontano ci sia dalla nozione di tirocinio.

Non solo. Ancor più grave appare la scelta di fondo di contenere la tutela del tirocinante entro la previsione di un corrispettivo, come se la questione fosse quella di garantire una remunerazione al tirocinante e non garantirgli un tirocinio genuino. Ben altri sono, invece, i nodi da affrontare per combattere l'utilizzo distorto di questo strumento. Di seguito un decalogo, con l'indicazione degli aspetti che le linee guida dovrebbero prioritariamente affrontare, pur nell'assoluto silenzio della legge in commento:

1 – definire nettamente e una volta per tutte il campo di applicazione e la finalità del tirocinio. In altri termini, occorre decidere se sia più opportuno consentire il solo tirocinio curriculare o se ammetterlo anche in una fase appena successiva al termine degli studi;

2 – conseguentemente, occorre precisare le caratteristiche dei tirocinanti. Ove anche si decida di confermarlo come strumento di primo orientamento al lavoro, dunque ammetterlo al termine degli studi, esso deve essere compiuto entro un dato periodo dal conseguimento del titolo, per impedire che il tirocinio sostituisca altri strumenti di inserimento dei giovani nel mercato;

3 – selezionare i soggetti promotori, perché essi sono i veri garanti della genuinità del tirocinio;

4 – individuare soggetti ospitanti seri, stabilendo limiti numerici (in proporzione al numero dei dipendenti), obblighi (quali il rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza) e divieti severi (in riferimento ad esempio alla possibilità di utilizzare il tirocinio nei periodi di picco delle attività o per sostituire il personale o per attività non coerenti con il progetto formativo);

5 – definire un progetto formativo e/o di orientamento autentico, con la garanzia data dalla presenza di due tutor e sottoscritto anche dal tirocinante;

6 – limitare la durata del tirocinio nel tempo ed impedire che uno stesso tirocinante compia più di un tirocinio presso lo stesso soggetto ospitante;

7 – definire gli obblighi del soggetto promotore: assicurare il tirocinante presso l'INAIL e per la responsabilità civile verso terzi, garantire la presenza di un tutor come responsabile didattico-organizzativo delle attività formative e/o di orientamento;

8 – definire gli obblighi del soggetto ospitante: tutelare la salute e sicurezza del tirocinante, realizzare puntualmente e rendere effettivo il progetto di formazione e/o orientamento concordato;

9 – definire gli obblighi del tirocinante: attenersi a quanto concordato nella convenzione sottoscritta tra soggetto promotore e soggetto ospitante, svolgendo le attività previste dal progetto formativo e seguendo le indicazioni dei tutori;

10 – prevedere il rimborso spese come eventuale e, comunque, documentato.

Di tutti questi elementi, come detto, non vi è alcuna traccia nel testo di legge nonostante essi costituiscano, invece, la chiave per offrire al tirocinante un prezioso strumento di collegamento tra studio e lavoro.




SCHEDA RIEPILOGATIVA

Articolo 1, commi 34, 35, 36 – Tirocini formativi

- Viene previsto un accordo in Conferenza Stato-Regioni, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, per la definizione di linee guida condivise, sulla base di criteri espressamente elencati.
- Tali criteri prevedono la revisione della disciplina, la previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività, gli aspetti sanzionatori e la previsione di un'indennità obbligatoria.

SCHEDA DI VALUTAZIONE

Tirocini formativi

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Previsione di un accordo in Conferenza Stato-Regioni, per la definizione di linee guida condivise	La nuova formulazione, rispetto a quella proposta nella prima versione, appare rispettosa della competenza regionale in materia	
Previsione di una congrua indennità obbligatoria, sanzionata in caso di mancata corresponsione, legata alla prestazione svolta	Si tratta di una misura estranea al nostro ordinamento, che rischia di snaturare il tirocinio, favorendone l'abuso	
	Assenza, nel testo di legge, di riferimenti: <ul style="list-style-type: none"> - alla tipologia di tirocinio (curriculare e non curriculare) e, conseguentemente, all'esatto campo di applicazione della nuova normativa; - alla selezione dei soggetti promotori autorizzati; - alle caratteristiche dei soggetti ospitanti; - alle caratteristiche del tutor; - alla durata; - agli obblighi delle parti 	
	Che natura ha la prevista indennità (specie a fini previdenziali e fiscali)? In base a quali criteri potrà definirsi "congrua"?	