

I tirocini formativi e di orientamento tra inclusione e legalità

CLAUDIA CARCHIO

Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università di Udine

1. *La Raccomandazione europea del 2014 per «un quadro di qualità per i tirocini»*
– 2. *L'evoluzione della normativa in Italia dalla l. n. 196/1997 al d.l. n. 138/2001* –
3. *La riforma del Governo Monti e l'Accordo in Conferenza permanente* – 4. *Le linee-guida del 2013 e il d.l n. 76/2013*

1. LA RACCOMANDAZIONE EUROPEA DEL 2014 PER «UN QUADRO DI QUALITÀ PER I TIROCINI»

La preoccupante proporzione assunta in Europa dal fenomeno della disoccupazione giovanile (riguardante cioè persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni), i cui tassi hanno toccato, in anni recenti, picchi storici in diversi Stati membri (¹), ha indotto le Istituzioni dell'UE ad intraprendere misure per arrestarne la crescita.

Ridurre il *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro è diventato uno degli obiettivi primari della Commissione, per il cui raggiungimento è stato attribuito

¹ I dati della disoccupazione giovanile in Europa sono passati dal 19,6% del 2009, al 23,1% del 2013, al 21,4% del 2014. Fonte Eurostat, News Release Euro Indicators, 30.1.2015, visibile su <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6581668/3-30012015-AP-EN.pdf/9d4fbadd-d7ae-48f8-b071-672f3c4767dd>.

un ruolo rilevante ai tirocini formativi e di orientamento, chiamati anche «*stage*» usando il vocabolo francese.

I tirocini – considerati uno strumento essenziale per agevolare la transizione dei giovani dal mondo dell’istruzione a quello del lavoro andando a colmare il divario tra le conoscenze teoriche acquisite nel corso degli studi e le competenze professionali richieste per lo svolgimento in concreto della prestazione lavorativa – sono diventati un’importante “porta di ingresso” al mercato del lavoro, in grado di promuovere l’occupabilità e la produttività dei giovani ⁽²⁾.

Anche la Strategia “Europa 2020”, il cui obiettivo principale è di raggiungere un tasso di occupazione del 75% tra le persone di età compresa tra 20 e 64 anni, ha confermato l’importanza delle misure a sostegno dei giovani «per aiutarli a trovare una prima occupazione, esperienza professionale o corsi post-universitari e opportunità di formazione, compresi gli *stage* e a intervenire prontamente quando i giovani restano senza lavoro» ⁽³⁾.

A tal fine la Commissione, nell’iniziativa “faro” di Europa 2020 «Youth on the Move» ⁽⁴⁾, varata nel 2010, ha annunciato l’intenzione di proporre un quadro di qualità per i tirocini e ha suggerito ventotto azioni chiave intese a rendere l’istruzione e la formazione più rispondenti ai bisogni dei giovani incoraggiandoli a spostarsi in un altro Paese membro, anche avvalendosi di borse di studio all’uopo finanziate, per accrescerne l’occupabilità e agevolarne l’ingresso al mercato del lavoro.

Concretizzando i propositi espressi ed accogliendo gli inviti in tal senso formulati dal Consiglio ⁽⁵⁾ e dal Parlamento europeo ⁽⁶⁾, la Commissione nel 2012 ha annunciato la presentazione di una raccomandazione concernente un quadro di qualità per i tirocini ⁽⁷⁾, parallelamente avviando una consultazione pubblica ⁽⁸⁾ al cui esito sono da un lato emersi un ampio consenso sul rilevante ruolo dei

² Così v. «Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini» 4.12.2013 COM(2013) 857 final -2013/0431 (NLE).

³ Comunicazione della Commissione «Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» 3.3.2010 COM(2010) 2020 e conclusioni del Consiglio europeo 17.6.2010.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni «Youth on the Move, un’iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell’Unione europea» 15.9.2010 COM(2010)477 final.

⁵ Conclusioni del Consiglio 11838/11 «Promuovere l’occupazione giovanile per realizzare gli obiettivi di Europa 2020» 17.6.2011.

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo «Verso una ripresa fonte di occupazione» 14.6.2012 (2012/2647 (RSP)).

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni «Verso una ripresa fonte di occupazione» 18.4.2012 COM(2012) 173 final.

⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione «Un quadro di qualità per i tirocini» che accompagna le Comunicazioni della Commissione «Verso una ripresa fonte di occu-

tirocini nell'agevolare il passaggio dagli studi al lavoro e la necessità di garantirne l'elevata qualità, dall'altro sono stati evidenziati alcuni nodi problematici, riconducibili sostanzialmente a due aspetti: l'insufficienza dei contenuti di apprendimento e l'inadeguatezza delle condizioni di lavoro, tra cui si annoverano l'assenza di un contratto scritto, l'eccessiva durata dell'orario, la presenza di rischi per la salute e la sicurezza e di rischi professionali sul luogo di lavoro, l'assenza o scarsità del compenso, la carenza di chiarezza circa lo *status* giuridico e la disciplina giuridica applicabile, l'eccessiva durata del tirocinio, spesso accompagnata, a conclusione del periodo formativo, da una mera offerta di rinnovo dello stesso anziché da una proposta di sottoscrizione di un contratto di lavoro ⁽⁹⁾.

Facendo propri tali dati, confermati anche da un'indagine di Eurobarometro ⁽¹⁰⁾, la Commissione nel 2013 ha adottato una proposta di raccomandazione del Consiglio ⁽¹¹⁾, recepita, senza considerevoli modifiche e in tempi piuttosto rapidi; da questa nasce quindi il 10 marzo 2014 la raccomandazione per "un quadro di qualità dei tirocini" ⁽¹²⁾.

Detta raccomandazione, che insieme all'Alleanza europea per l'apprendistato ⁽¹³⁾ rappresenta uno strumento di attuazione della c.d. *Youth Guarantee* (Garanzia Giovani) ⁽¹⁴⁾, se per un verso, tende a valorizzare i tirocini quali misure di inclusione in grado di agevolare la riduzione della disoccupazione giovanile

pazione» 18.4.2012 SWD(2012) 99 final e «Verso un quadro di qualità per i tirocini. Seconda fase della consultazione delle parti sociali a livello europeo a norma dell'articolo 154 del TFUE» 5.12.2012 COM(2012) 728 final, per la cui disamina v. G. FIORILLO - J. NESPOLI, *Verso una regolazione europea dei tirocini*, ADAPT Labour studies e-Book series, 18/2013, 45-51.

⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione sintesi del documento analitico che accompagna il documento Comunicazione della Commissione «Verso un quadro di qualità per i tirocini. Seconda fase della consultazione delle parti sociali a livello europeo a norma dell'articolo 154 del TFUE» 5.12.2012 SWD(2012) 408 final.

¹⁰ Commissione europea, Flash Eurobarometer 378, The Experience of Traineeships in the EU Report, April - May 2013, Publication November 2013, Tns Political & Social, visibile su <http://goo.gl/HHh2bS>.

¹¹ «Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini» cit., su cui v. M. TIRABOSCHI, *Tirocini: verso uno standard europeo di qualità*, ADAPT Labour studies e-Book series, 18/2013, 57 - 58.

¹² Raccomandazione del Consiglio «Un quadro di qualità per i tirocini» 10.3.2014 (2014/C 88/01).

¹³ L'Alleanza europea per l'apprendistato del 2.7.2013, è nata sulla scorta di una dichiarazione congiunta della Presidenza, della Commissione e delle parti sociali europee, cui hanno fatto seguito una dichiarazione del Consiglio del 15.10.2013 e impegni sulle future azioni per incrementare offerta, qualità e disponibilità degli apprendistati negli Stati dell'UE.

¹⁴ Raccomandazione del Consiglio «sull'istituzione di una garanzia per i giovani», 22.4.2013 2013/C - 120/01, con cui si è raccomandato agli Stati membri di prevedere che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale per garantire una transizione agevole dalla scuola al lavoro, sostenere l'integrazione nel mercato del lavoro e fare in modo che nessun giovane ne resti escluso.

e contribuire all'aumento del tasso di occupazione, per altri aspetti ne esalta la componente formativa, con l'obiettivo di preservarne la genuinità per evitare che degenerino in un'alternativa economica a veri e propri rapporti di lavoro ⁽¹⁵⁾.

La raccomandazione del 2014, strumento di *soft law*, è intervenuta a fronte di un frammentario quadro normativo europeo, fornendo una definizione unitaria di tirocinio e *standard* comuni di base al fine di incentivare le migliori prassi e scoraggiare i tirocini di scarsa qualità. Il citato atto si sostanzia dunque nella definizione di linee guida comuni dai contenuti minimi e generali che, pur non ostacolando gli Stati membri a mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli per i tirocinanti, tendono ad armonizzare e favorire la trasparenza dei contenuti di apprendimento e formazione e delle condizioni di lavoro, con l'obiettivo sia di facilitare la transizione dallo studio o dalla disoccupazione o dall'inattività al lavoro, sia di migliorare la qualità dei tirocini evitando un loro utilizzo abusivo quali surrogati di regolari rapporti di lavoro ⁽¹⁶⁾.

I requisiti minimi di qualità fissati riguardano i soli tirocini extracurricolari, per tali intendendosi i periodi di pratica lavorativa di durata limitata, retribuiti o no, con una componente di apprendimento e formazione, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e a facilitare la transizione verso un'occupazione regolare; restano esclusi i tirocini che rientrano nel *curriculum* di un percorso di istruzione formale o di istruzione e formazione professionale e quelli i cui contenuti siano disciplinati dalla legislazione nazionale e il cui completamento costituisca requisito obbligatorio per accedere a una data professione (ad es. per le professioni di medico, architetto, ecc.).

Quanto ai tirocini extracurricolari, la raccomandazione ha proposto alcuni criteri qualitativi generali, tra cui, in primo luogo, la previsione della formalizzazione scritta del contratto tra tirocinante e soggetto promotore, di modo che siano precisati gli obiettivi educativi, le condizioni di lavoro, la corresponsione o meno di un'indennità, i diritti e gli obblighi delle parti e la durata del tirocinio.

A tal fine sono state raccomandate: la promozione delle migliori pratiche relative agli obiettivi di apprendimento e formazione, da perseguire sotto la guida di un supervisore che contribuisca all'acquisizione di competenze appropriate, successivamente rese oggetto di ricognizione ed attestazione da parte dei soggetti promotori; la previsione di condizioni di lavoro che assicurino ai tirocinanti il rispetto dei loro diritti, tra cui i limiti alla durata massima settimanale, i periodi

¹⁵ Come di recente osservato dalla Corte dei conti europea (v. Rapporto speciale no. 3/2015, *La Garanzia per i giovani nell'UE: i primi passi sono stati compiuti, ma si profilano rischi di attuazione*, 2015, visibile su http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_03/SR15_03_IT.pdf), non risultano sufficienti i soli strumenti di rafforzamento dell'offerta di lavoro, essendo anche necessario un intervento sulla qualità della domanda di lavoro per garantire una concreta *chance* di integrazione durevole nel mercato del lavoro.

¹⁶ Così in sintesi i Considerando della Raccomandazione per un quadro di qualità per i tirocini e gli obiettivi da essa perseguiti, enunciati nel Documento di lavoro dei Servizi della Commissione, Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna la Proposta di raccomandazione relativa a un quadro di qualità per i tirocini, 4.12.2013, SWD(2013) 496 final.

minimi di riposo giornaliero e settimanale, la copertura assicurativa per infortuni e malattia, la corresponsione di un'eventuale indennità e della sua entità; la determinazione, nel contratto di tirocinio, di diritti ed obblighi del tirocinante e del soggetto promotore; l'indicazione di una durata ragionevole che, in linea di principio, non superi i sei mesi, salvo casi specifici e provvisti di adeguata giustificazione, dei casi di proroga, rinnovo e risoluzione del contratto.

In risposta al rischio che lacune informative possano contribuire alla scarsa qualità dei tirocini sono stati individuati alcuni obblighi di trasparenza che incoraggino i soggetti promotori ad includere negli annunci di tirocinio informazioni sulle condizioni dello stesso.

Per aumentarne il numero e innalzarne la qualità sono stati raccomandati la promozione di tirocini transfrontalieri, che incrementino la mobilità europea e l'uso di fondi strutturali e d'investimento dell'UE.

È stato infine previsto un monitoraggio europeo dei progressi compiuti dai singoli Stati membri nell'applicazione delle misure auspiccate dal quadro di qualità, nonché del loro impatto nei diversi Paesi.

Il Consiglio sembra, quindi, aver attribuito centralità alla componente formativa e alla correlativa certificazione formale, oltre che alla considerazione dei tirocini come porta d'accesso al mercato del lavoro nel quadro della Garanzia Giovani, in tal modo attenuando gli aspetti che avrebbero potuto sfociare in oneri potenzialmente troppo pesanti nei confronti delle prassi nazionali (ad es. un minimo retributivo, un supervisore per ogni tirocinante, una durata massima di 6 mesi).

È di tutta evidenza che, per valutare l'effettivo raggiungimento dei risultati, occorrerà attendere il rapporto sulle misure concretamente adottate dagli Stati membri, previsto dalla stessa raccomandazione per la fine del 2015, e i risultati di un secondo Eurobarometro programmato *ad hoc* per il 2016.

2. L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN ITALIA DALLA L. N. 196/1997 AL D.L. N. 138/2001

A livello nazionale la "storia" dei tirocini formativi e di orientamento è stata caratterizzata dapprima dalla prolungata assenza di una normativa organica⁽¹⁷⁾, giunta appena sul finire degli anni '90, seguita poi da una fitta concentrazione di interventi legislativi avvicendatisi a cominciare dall'agosto 2011.

Le ragioni della recente successione normativa risiedono nell'esigenza di contrastare il sempre più frequente utilizzo distorto dell'istituto: la ricerca di manodopera a basso costo da parte degli imprenditori e la forte disoccupazione, drammatizzata dalla crisi economica globale, hanno contribuito all'attivazione di *stage*

¹⁷ A tal proposito P. PASCUCCI, *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento: un'ipotesi di eterogenesi dei fini?*, GDLRI, 2013, 139, 415-416, parla di un ambito che «ha rischiato di essere una *No Man's Land*, una terra di nessuno».

simulati al fine di mascherare prestazioni di lavoro subordinato; parallelamente, la dimensione formativa ed orientativa caratterizzante i tirocini ha spesso lasciato il posto allo svolgimento di attività ripetitive e di scarsa qualificazione da parte dei tirocinanti, così finendo per frustrare la *ratio* stessa dell'istituto.

L'intento di definire la fattispecie dei tirocini e di individuare regole che ne garantissero la genuinità valorizzando la componente formativa aveva già spinto il legislatore del 1997 a dettare la prima disciplina completa della materia dopo che regole frammentarie e settoriali ⁽¹⁸⁾ l'avevano caratterizzato fin dagli anni '70 ⁽¹⁹⁾.

L'art. 18 della l. n. 196/1997 (c.d. Pacchetto Treu) e il suo regolamento attuativo, d.m. n. 142/1998 ⁽²⁰⁾, hanno così modellato la figura dei tirocini formativi e di orientamento riconoscendo, nell'ambito di un provvedimento volto a modificare gli assetti acquisiti del mercato del lavoro per promuovere l'occupazione, il ruolo nevralgico delle fasi di transizione, individuate nel passaggio dall'istruzione al lavoro, nel raccordo dal mondo della disoccupazione a quello dell'occupazione e nell'inserimento o reinserimento dei soggetti più deboli sul mercato, i disabili e gli svantaggiati, ritenuti meritevoli di maggiori *chance* di inclusione socio-economica.

L'art. 18 citato ha contribuito a fare chiarezza sugli elementi costitutivi dell'istituto, affermando, in primo luogo, la natura "triangolare" degli *stage*, la cui attivazione presuppone a monte la stipulazione di una convenzione tra ente promotore e soggetto ospitante, in assenza di qualsivoglia rapporto contrattuale diretto tra quest'ultimo e il tirocinante.

La convenzione, quale unico atto negoziale intercorrente tra i soggetti coinvolti nel tirocinio, consente di definire in negativo la relazione tra tirocinante e soggetto che lo ospita, escludendone la riconducibilità ad un rapporto di lavoro e, di conseguenza, ne rimarca la caratterizzazione formativa e di orientamento la cui

¹⁸ Cfr. l'art. 16-bis, l. n. 285/1977, commentato da G. LOY, *Formazione e rapporto di lavoro*, Franco Angeli, 1988, 74 ss.; l'art. 15, l. n. 845/1978, legge quadro sulla formazione professionale, con commento di M. NAPOLI, *Commento alla legge - quadro in materia di formazione professionale*, NLCC, 1979, 268 ss.; l'art. 3, co. 3, l. n. 863/1984, su cui v. M. NAPOLI, *Art. 3, ID., Misure urgenti a sostegno ed incremento dei livelli occupazionali, Commentario al testo coordinato del d.l. 30 ottobre 1984, n. 726 con la legge di conv. 19 dicembre 1984, n. 863, NLCC, 1985, 830 ss.*; l'art. 9, co. 14-18, l. n. 236/1993, *Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione*.

¹⁹ Per una ricostruzione delle tappe della regolamentazione dei tirocini v. M. NAPOLI, *Gli stages nel diritto del lavoro*, ID., *Questioni di diritto del lavoro*, Giappichelli, 1996, 153 ss.; P. PASCUCCI, *Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, Giappichelli, 2008; ID., *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e... domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2011, n. 135.

²⁰ Su tale disciplina v. P.A. VARESI, *Art. 18. I tirocini formativi e di orientamento*, in Il «Pacchetto Treu» (L. 24 giugno 1997, n. 196). *Commentario sintetico*, a cura di M. NAPOLI, NLCC, 1998, 1359 ss.; A. MARESCA - S. CIUCCIOVINO, *Regolamentati i tirocini formativi e di orientamento*, DPL, 1998, 1571 ss.; A. LASSANDRI, *Gli obblighi formativi nel contratto di apprendistato e tirocinio: rilievi esegutici sui decreti ministeriali di attuazione della legge n. 196/1997*, RGL, 1999, 93 ss.; M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, DRI, 2001, 61 ss.

principale finalità risiede nell'accrescimento delle conoscenze e competenze professionali del tirocinante mediante un percorso formativo «in situazione»⁽²¹⁾.

Al contempo la sussistenza di un negozio privatistico non elide il concomitante perseguimento, accanto ad un interesse privato, di una finalità pubblica di tipo pubblicistica dei tirocini⁽²²⁾, evidenziata dalla necessaria individuazione normativa dei soggetti promotori, chiamati, assieme alle imprese ospitanti, a predisporre un progetto formativo per ogni tirocinio e a nominare due *tutor* a garanzia della serietà dell'iniziativa.

Se la disciplina sostanziale degli *stage*, introdotta dal c.d. Pacchetto Treu, si è mostrata longeva quanto a vigenza e stabile nei contenuti, riproposti con varianti non sempre significative dai successivi interventi normativi, viceversa è mutata la gerarchia delle fonti competenti a regolare i tirocini, su cui ha profondamente inciso la Riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione (l. cost. n. 3/2001).

L'assetto impartito dall'art. 117 Cost. *post* riforma costituzionale ha infatti revocato in dubbio la legittimità dell'intervento esclusivo della legislazione nazionale di cui all'art. 18, l. n. 196/1997 e al decreto attuativo, potendo i tirocini essere ascritti alla competenza residuale di cui al co. 4, art. 117 Cost. quale «formazione professionale», ovvero a quella concorrente (co. 3, art. 117 Cost.) in tema di «tutela e sicurezza del lavoro»⁽²³⁾.

La dottrina, pur nel rinnovato contesto normativo, non ha tuttavia tardato a riconfermare il ruolo dello Stato, perlomeno nel determinare l'*an* e il *quomodo* dell'esclusione di un'esperienza lavorativa, lo *stage*, dal novero dei rapporti di lavoro⁽²⁴⁾.

Di contrario avviso è apparsa la giurisprudenza costituzionale che, chiamata a pronunciarsi sui tirocini estivi di orientamento di cui all'art. 60, d.lgs. n. 276/2003⁽²⁵⁾, nella sentenza n. 50/2005⁽²⁶⁾ ha rilevato che tale disciplina «dettata senza al-

²¹ Usando un'espressione di P. PASCUCCI, *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento* cit., 416, che riprende una dicitura usata anche dal punto n. 1 dell'Accordo 24 gennaio 2013 (su cui v. *infra*).

²² Su cui ampiamente P. LOI, *Le misure di workfare*, in *Trattato di diritto del Lavoro*, diretto da M. PERSIANI - F. CARINCI, in *Il mercato del lavoro*, a cura di M. BROLLO, Cedam, 2013, vol. VI, 949-953.

²³ Così G. CANAVESI, *I tirocini nel caos delle fonti. Dalla legge alle «Linee - guida»*, RDSS, 2014, 2, 220.

²⁴ Così P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, LPA, 2002, suppl. al fasc. 1, 123; in senso analogo G. CANAVESI, *La giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa in materia di lavoro, con particolare riferimento alla formazione professionale e alla previdenza sociale*, DML, 2005, 496 ss.; P. PASCUCCI, *Stage e lavoro*, cit., 377.

²⁵ In tema v. P. BELLOCCHI, *Commento all'art. 60*, in *Il mercato del lavoro - Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, coord. da M. PEDRAZZOLI, Zanichelli, 2004, 648 ss.; E. BALLETTI, *Commento all'art. 60*, in *La riforma del mercato del lavoro ed i nuovi modelli contrattuali*, a cura di E. GRAGNOLI - A. PERULLI, Cedam, 2004, 699 ss.

²⁶ C. cost. 13 gennaio 2005, n. 50, GC, 2005, 450 ss., nt. S. SCAGLIARINI, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma della consulta*; v. anche A. GARILLI, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte Costituzionale*, RGL, 2005, II,

cun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene alla formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni»; stabilendo quindi che la formazione interna all'impresa, in quanto parte integrante del sinallagma contrattuale, deve essere ascritta alla competenza esclusiva statale essendo riconducibile alla disciplina privatistica del contratto di lavoro e cioè all'ordinamento civile, mentre la formazione esterna, estranea al rapporto negoziale, rientra tra le materie riservate alle Regioni ⁽²⁷⁾.

Nonostante l'auspicio della Consulta ad un intervento regolativo da parte delle Regioni, a spiccare è stato l'atteggiamento di inerzia di queste ultime, cui spesso la normativa legislativa e regolamentare nazionale si è trovata giocoforza a supplire al di là delle considerazioni sopra svolte circa la sua cedevolezza e residualità ⁽²⁸⁾. Esiguo è stato, infatti, il numero di Regioni che esercitando la propria competenza in materia di *stage*, ha provveduto a disciplinarli: pochissime hanno regolato in modo organico la materia, alcune rinviando al contenuto della legislazione nazionale (Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Sicilia, Provincia Autonoma di Bolzano), altre introducendo una disciplina autonoma (Friuli Venezia Giulia e Toscana), diverse hanno previsto una regolamentazione di principio, che rinvia a disposizioni attuative di dettaglio (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Lombardia, Marche, Sardegna, Veneto), altre ancora non hanno apprestato previsione alcuna (Molise, Puglia, Umbria, Valle d'Aosta) ⁽²⁹⁾.

Il passo successivamente compiuto in materia di tirocini si deve alla c.d. Manovra estiva *bis* del Governo Berlusconi, cioè all'art. 11 del d.l. n. 138/2011, conv. con modificazioni nella l. n. 148/2011, norma giudicata «improvvida» ⁽³⁰⁾ sia per non aver fatto tesoro degli insegnamenti che la Corte Costituzionale aveva impartito nel 2005 in tema di riparto di competenze, sia per essere stata adottata dal Governo disattendendo l'impegno al dialogo assunto con l'intesa del 27 ottobre 2010 nei confronti delle Regioni e delle parti sociali al fine di definire un quadro

440 ss.; V. FILI, *La «Riforma Biagi» corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, LG, 2005, 405 ss.; A. PESSI, *Formazione e politiche attive dell'impiego nella giurisprudenza costituzionale*, ADL, 2005, 321 ss.

²⁷ Cfr. punto n. 14 della parte motiva di Corte cost. n. 50/2005. In merito v. P. LOI, *Le misure di welfare* cit., 952, ove l'A., considerando che secondo la Corte «la formazione del tirocinio è pubblica [...] quindi non è deducibile in un rapporto di scambio», osserva che «le affermazioni della Corte, pur espresse nel contesto della ripartizione di competenze dell'art. 117 Cost., risultano funzionali a dirimere le controversie in ordine alla qualificazione del rapporto di tirocinio e non farebbero che confermare l'esclusione da parte del legislatore della natura di rapporto di lavoro dei tirocini».

²⁸ In tal senso, sul ruolo delle Regioni a seguito di C. cost. n. 50/2005 v. P. PASCUCCHI, *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento* cit., 416; S. FACELLO, *Lo stage: un quadro attuale e prospettive di riforma*, 5.5.2011, testo disponibile su <http://www.adapt.it/>.

²⁹ V. la mappatura realizzata da S. FACELLO - F. FAZIO, *La mappa dei tirocini formativi e di orientamento in Italia*, *Boll. Spec. Adapt*, 20.7.2011, n. 44.

³⁰ L'aggettivo è usato da G. CANAVESI, *I tirocini nel caos delle fonti* cit., 221.

razionale ed efficiente dei tirocini e di altre tipologie contrattuali in concorrenza con il contratto di apprendistato ⁽³¹⁾.

L'intervento del Governo ⁽³²⁾, posto in essere in via d'urgenza, è stato sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi a seguito del ricorso presentato da alcune Regioni, con la sentenza n. 287/2012 ⁽³³⁾. La Consulta ha riconosciuto il censurato art. 11 «in contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., poiché va ad invadere un territorio di competenza normativa residuale delle Regioni». Rigettata la difesa dello Stato che sosteneva un inquadramento della disposizione impugnata nel titolo di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. m, Cost. sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la Corte ha infatti rilevato l'indebita invasione di competenze residuali sotto un duplice profilo: per essere la norma intervenuta in via diretta in una materia (la determinazione dei requisiti che devono essere posseduti dai soggetti promotori dei tirocini, la durata degli stessi e la platea dei loro beneficiari) «che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale» e per aver stabilito «la diretta applicazione – in caso di inerzia delle Regioni – di una normativa statale, ossia l'art. 18 della legge n. 196 del 1997 – peraltro risalente ad un momento storico antecedente l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001».

Gli effetti della decisione del 2012 sono stati significativi in quanto rivolti, diversamente dal 2005, non ad una singola fattispecie, ma all'intera disciplina nazionale dei tirocini formativi e di orientamento, travolta nella sua totalità dal giudizio negativo della Corte. Sebbene, infatti, ad essere formalmente dichiarato incostituzionale sia stato il solo art. 11, d.l. n. 138/2011, nei fatti, è stata l'intera normativa di cui all'art. 18, l. n. 196/1997, ad essere censurata, perché la sua ritenuta inapplicabilità temporanea in caso di inattività delle Regioni, a maggior ragione ne escludeva l'operatività in caso di applicazione senza condizioni e limiti temporali ⁽³⁴⁾.

³¹ Con l'intesa dell'ottobre 2010 il Governo aveva assunto l'impegno di avviare un tavolo con Regioni e parti sociali per determinare «un quadro più razionale ed efficiente dei tirocini formativi e di orientamento al fine di valorizzarne le potenzialità in termini di occupabilità e prevenire gli abusi e l'utilizzo distorto degli stessi tirocini formativi e di orientamento e di altre tipologie contrattuali (in particolare le collaborazioni coordinate e continuative) in concorrenza con il contratto di apprendistato».

³² Su cui v. M. TIRABOSCHI, *Rilancio dell'apprendistato e contrasto all'utilizzo distorto dei tirocini formativi e di orientamento*, a cura di ID., *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011, 563 ss.

³³ A. CARDONE, *Il riparto di competenze legislative in materia di "formazione professionale": alcune questioni aperte alla luce della sentenza n. 287 del 2012*, *GDLRI*, 2013, 139, 429-442; S. FACELLO, *Tirocini formativi e di orientamento: l'intervento della Consulta e l'adozione delle linee guida*, nt. C. cost. 19.12.2012, n. 287, *DRI*, 2013, n. 2, 510 ss.

³⁴ In tal senso G. CANAVESI, *I tirocini nel caos delle fonti cit.*, 222.

3. LA RIFORMA DEL GOVERNO MONTI E L'ACCORDO IN CONFERENZA PERMANENTE

L'ormai indiscutibile competenza legislativa regionale in materia di tirocini, determinata dalla valorizzazione della loro componente formativa da parte della Consulta, non ha comunque impedito ad una parte considerevole della dottrina⁽³⁵⁾ di continuare a enucleare ambiti di competenza statale. Sottolineando la necessità di una regolazione nazionale uniforme in grado di arginare gli abusi e di promuovere il ruolo dei tirocini, si è quindi osservato come la pronuncia del 2012, oltre ad avere un ambito operativo specifico, circoscritto ai contenuti della disposizione impugnata e non estensibile ai poteri generali del legislatore statale, lasci inalterata la potestà esclusiva del medesimo nella determinazione dei livelli essenziali di tutela, degli elementi di selezione dei rapporti di lavoro e quindi della disciplina dei rapporti intersoggettivi discendenti dalla convenzione tra promotore e ospitante; senza tralasciare che ove i tirocini vengano annoverati tra le misure di politica attiva del lavoro alcuni aspetti normativi, rientranti nella materia di competenza concorrente della «tutela e sicurezza del lavoro», dovranno essere regolati dalle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legge statale.

Sulla scorta di tali considerazioni sembra essersi posto anche l'intervento legislativo attuato dal Governo Monti in materia di tirocini formativi e di orientamento con la l. n. 92/2012 (c.d. riforma Fornero), adottato nelle more del giudizio di legittimità costituzionale sull'art. 11, d.l. n. 138/2011 e forse nella consapevolezza che neanche quella norma aveva consentito una risistemazione soddisfacente della materia.

Sebbene l'esigenza avvertita dai due testi normativi fosse la medesima, cioè fornire *standard* di disciplina comuni a tutte le Regioni per limitare l'utilizzo dei tirocini recuperandone la funzione originaria al fine di impedirne la deriva come strumento di flessibilità a buon mercato⁽³⁶⁾, diverse sono state le strade prescelte per raggiungerla. Nel 2011, infatti, interlocutori del Governo sono stati oltre alle Regioni, anche le parti sociali, escluse successivamente dalla riforma Fornero⁽³⁷⁾

³⁵ Così P. PASCUCCHI, *I tirocini formativi e di orientamento*, in *Il nuovo mercato del lavoro, dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, a cura di M. CINELLI - G. FERRARO - O. MAZZOTTA, Giappichelli, 2013, 199-200; P. PASCUCCHI, *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento* cit., 418; S. VERGARI, *Linee guida sui tirocini e prospettive di riforma regionale*, GDLRI, 2013, 139, 445; M. TIRABOSCHI, *Tirocini: il machismo (e l'impotenza) delle Regioni, l'ipocrisia delle imprese*, 22.9.2011, disponibile su <http://www.adapt.it/>; ID., *Tirocini: il rischio di un vuoto normativo*, in *Verso linee-guida condivise per i tirocini?*, a cura di S. FACELLO - F. FAZIO, *Boll. Spec. ADAPT* 2013, n. 1; A. CARDONE, *Il riparto di competenze legislative in materia di "formazione professionale": alcune questioni aperte alla luce della sentenza n. 287 del 2012* cit., 429.

³⁶ Per considerazioni sul punto v. S. FACELLO - F. FAZIO, *Quali linee guida per i tirocini*, 7.1.2013, *Boll. Spec. ADAPT*, 2013, n. 1.

³⁷ V. M. TIRABOSCHI, *Tirocini: i rischi di una riforma sbagliata*, *ADAPT Labour studies e-Book series*, 18/2013, 76-79, secondo cui «la marginalizzazione delle parti sociali è uno dei grandi limiti della riforma Fornero in generale e lo è ancora di più in una materia delicata come quella dei

il cui intento sembra essere stato quello di irrigidire la regolamentazione degli *stage* in direzione burocratico-amministrativa, senza il coinvolgimento dei rappresentanti dei soggetti direttamente interessati alla sua applicazione.

Si ricorda, inoltre, che l'originaria versione del disegno di legge di riforma del mercato del lavoro (presentato al Senato il 5 aprile 2012), che attribuiva al Governo la delega ad emanare, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, uno o più decreti legislativi in materia di tirocini, sulla base di principi e criteri direttivi che assegnavano al primo un ampio spazio d'azione, ha incontrato la forte resistenza delle Regioni ed è stato sostituito da un meccanismo partecipativo⁽³⁸⁾, rifluito nell'art. 1, co. 34, l. n. 92/2012. Tale norma ha infatti previsto la conclusione di un accordo tra Governo e Regioni da adottare entro centottanta giorni dalla sua entrata in vigore in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, che definisse delle linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, con l'esclusione quindi delle associazioni sindacali⁽³⁹⁾.

Tale Accordo, siglato il 24 gennaio 2013, ha previsto, coerentemente alla sua natura di intesa, un termine di sei mesi per consentire l'attuazione da parte delle Regioni e delle Province Autonome, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, delle linee-guida ivi stabilite.

Tralasciando per il momento l'efficacia e i contenuti dell'Accordo, si può sin d'ora evidenziare come l'intervento posto in essere dalla riforma Fornero e non contestato dalle Regioni, abbia ribadito la contitolarità delle competenze legislative nazionali e regionali per la compiuta regolazione dei tirocini formativi e di orientamento. È, del resto, lo stesso contesto di svolgimento del tirocinio ad evidenziare la necessità di una disciplina che si pone al crocevia di competenze concorrenti, perché l'inserimento del tirocinante in azienda fa sorgere in capo all'ospitante obblighi, quali quelli attinenti alla sicurezza sui luoghi di lavoro e quelli assicurativi per la responsabilità civile verso terzi e gli infortuni sul lavoro, che non consentono di escludere l'intervento nazionale venendo in gioco la tutela previdenziale e la determinazione dei livelli essenziali di tutela.

La suesposta evoluzione della disciplina degli *stage* sembra rispecchiare il mutato atteggiamento delle Regioni che nel tempo hanno sempre più assecondando la tendenza statale ad una ricentralizzazione delle competenze normative.

tirocini che, per raggiungere il loro vero obiettivo, devono trovare il pieno e convinto consenso delle imprese chiamate a ospitare i tirocinanti».

³⁸ Sui lavori parlamentari v. M. BARBIERI - M. D'ONGHIA, *I tirocini formativi*, in *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, a cura di P. CHIECO, Cacucci, 2013, 193; S. FACELLO, *La delega sui tirocini formativi e di orientamento: un intervento di dubbia legittimità sul piano costituzionale*, in *Lavoro: una riforma a metà del guado*, a cura di P. RAUSEI - M. TIRABOSCHI, ADAPT Labour studies e-Book series, 1/2012, 111 ss.

³⁹ Su tale iter v. S. FACELLO - M. TIRABOSCHI, *Articolo 1, commi 34, 35, 36 - Tirocini formativi. Come cambia la regolazione dei tirocini formativi e di orientamento*, in *Lavoro: una riforma sbagliata*, a cura di P. RAUSEI - M. TIRABOSCHI, cit., 124 ss.; P. RAUSEI, *Linee-guida per i tirocini extracurriculari tra contraddizioni e fragilità*, ADAPT Labour studies e-Book series, 18/2013, 38 ss.

Un *trend*, questo, che trova conferma anche nel recente d.lgs. n. 150/2015 (entrato in vigore il 24 settembre 2015 in attuazione della l.d. n. 183/2014, c.d. *Jobs Act atto II*), approvato con la sostanziale acquiescenza delle Regioni e delle Province Autonome, che in Conferenza permanente Stato-Regioni (30 luglio 2015) hanno approvato il disegno di decreto poi promulgato che pur prevedeva una decisa compressione delle loro competenze e funzioni in materia di organizzazione e disciplina dei mercati del lavoro locali per l'agevolazione dell'incontro tra domanda e offerta, di misure di politica attiva del lavoro e di incentivo all'inserimento dei disoccupati e dei soggetti svantaggiati.

4. LE LINEE-GUIDA DEL 2013 E IL D.L. N. 76/2013

Venendo alle linee-guida condivise approvate nell'Accordo del 24 gennaio 2013 – cui tutte le Regioni e le Province Autonome hanno dato attuazione anche se con modalità e tempi differenti ⁽⁴⁰⁾ – in esse si stabiliscono principi e criteri minimi cui le normative regionali devono uniformarsi al fine di attuare una revisione della disciplina dei tirocini formativi e di orientamento per prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività, degli elementi qualificanti del tirocinio, degli effetti conseguenti alla loro assenza, del riconoscimento in favore del tirocinante di una congrua indennità, anche in forma forfetaria, in relazione alla prestazione svolta (art. 1, co. 34, l. n. 92/2012) ⁽⁴¹⁾.

Il tirocinio cui si riferiscono le linee-guida, definito quale «misura formativa di politica attiva, finalizzata a creare un contatto diretto tra un soggetto ospitante e il tirocinante allo scopo di favorire l'arricchimento del bagaglio di conoscenze, l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento o il reinserimento lavorativo» e che non configura un rapporto di lavoro, è quello extracurricolare, scomposto nelle tre tipologie del tirocinio formativo e di orientamento ⁽⁴²⁾, di inserimento/reinserimento al lavoro ⁽⁴³⁾, nonché di orientamento e formazione

⁴⁰ V. S. FACELLO - F. FAZIO, *La mappa aggiornata dei tirocini formativi e di orientamento in Italia*, 7.1.2013, *Boll. Spec. ADAPT*, 2013, n. 1; ISFOL, *I tirocini extracurricolari. Dalle Linee guida alle normative regionali*, *Isfol Occasional Paper*, n. 16 - dicembre 2014, www.isfol.it.

⁴¹ Su cui v. E. CARMINATI, S. FACELLO - M. TIRABOSCHI, *Le linee guida sui tirocini formativi e di orientamento*, in *La nuova riforma del lavoro*, a cura di M. MAGNANI - M. TIRABOSCHI, Giuffrè, 2012, 124.

⁴² Il par. 1, lett. a dell'Accordo individua quali destinatari dei tirocini formativi e di orientamento, la cui durata massima è di 6 mesi «i soggetti che hanno conseguito un titolo di studio entro e non oltre 12 mesi».

⁴³ Ai sensi del par. 1, lett. b dell'Accordo questo tipo di tirocinio, della durata massima di 12 mesi, è rivolto a disoccupati (anche in mobilità), inoccupati e soggetti in cassa integrazione.

o di reinserimento dei soggetti disabili, svantaggiati e richiedenti protezione internazionale ⁽⁴⁴⁾.

Restano escluse tutte le altre tipologie di tirocini: curricolari ⁽⁴⁵⁾, estivi ⁽⁴⁶⁾, per la pratica professionale e l'accesso alle professioni ordinistiche, transnazionali e in favore di lavoratori extracomunitari, rispetto ai quali sarà la legislazione regionale a poter intervenire nel rispetto dei principi normativi nazionali.

La suddetta nozione di *stage* ne sottolinea la matrice formativa, senza però dimostrare una capacità definitoria incisiva, in grado di demarcare i confini della fattispecie rispetto ai rapporti di lavoro connotati da un'attività formativa a fini produttivi ed anzi sembra demandare indirettamente (e impropriamente) tale compito alla disciplina regionale, che potrà provvedere a confermare la reale natura dei tirocini solo rimarcando puntualmente la titolarità pubblica dell'interesse ad essi sotteso e specificando finalità e requisiti del progetto formativo che enfatizzino l'acquisizione di competenze professionali predefinite, quindi certificabili da parte del sistema di istruzione e formazione professionale ⁽⁴⁷⁾.

La regolazione di questi aspetti risulta di grande importanza per perseguire l'obiettivo, sollecitato dalle linee-guida, di prevenire e contrastare l'uso distorto dei tirocini. Così la compiuta determinazione degli obiettivi formativi dei tirocini e delle competenze riconoscibili da apprendere per raggiungerli, ove attuata dai sistemi regionali nell'ambito delle politiche formative professionali, preclude una deviazione dell'istituto verso il mero soddisfacimento di esigenze particolari dei soggetti ospitanti e lo vincola al perseguimento di un interesse finale di tipo pubblico.

Considerato, inoltre, che le linee-guida attribuiscono al soggetto ospitante il compito di definire il progetto formativo, seppur in collaborazione con l'ente promotore, ben si comprende come l'obbligo di previa indicazione della figura professionale di riferimento da parte della normativa regionale, pur prevista solo come eventuale dall'Accordo, possa nei fatti vincolare la determinazione delle conoscenze da impartire, delle modalità attraverso cui trasferirle al tirocinante, delle attività da fargli svolgere e quindi dei contenuti stessi del progetto. Un progetto

⁴⁴ Destinatari di questo tirocinio, ex par. 1, lett. c dell'Accordo sono i disabili di cui all'art. 1, l. n. 68/1999 (per una durata massima di 24 mesi), le persone svantaggiate ai sensi della l. n. 381/1991 (per una durata di 12 mesi al massimo), i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale.

⁴⁵ Definiti dalla Premessa dell'Accordo come «tutte le fattispecie non soggette alle comunicazioni obbligatorie, in quanto esperienze previste all'interno di un percorso formale di istruzione o di formazione», i tirocini curricolari, al momento, non trovano regolazione da parte né dello Stato né delle Regioni, ad eccezione della Lombardia, forse a causa dalle incertezze sul riparto di competenze ingenerato dalla riconducibilità della materia sia all'ambito dell'istruzione che dei sistemi di formazione professionale.

⁴⁶ I tirocini estivi, pur non previsti dalle linee-guida nazionali, sono stati regolati dalle normative di recepimento di Basilicata, Calabria, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia, Provincia autonoma di Trento, Veneto, Sardegna, Aosta, Molise e Umbria.

⁴⁷ Così S. VERGARI, *Linee guida sui tirocini e prospettive di riforma regionale* cit., 449 ss.

dal contenuto evanescente o eccessivamente sintetico non consente in effetti un efficace controllo sull'attività del tirocinante né sul percorso evolutivo delle sue conoscenze, rischiando di minare la qualità stessa dell'attività formativa.

Dalle considerazioni svolte emerge come la cornice regolativa dell'esperienza formativa possa certamente influire sulla qualità dei tirocini e quindi sulla loro genuinità⁽⁴⁸⁾.

Quanto agli *standard* minimi previsti, l'Accordo affida alle Regioni un notevole margine di azione in ordine alla scelta dei soggetti promotori dei tirocini – potendo integrare e modificare l'elenco contenuto nelle linee-guida (punto n. 4) – alla possibilità di limitare la promozione di alcune tipologie di tirocinio a determinati soggetti promotori, nonché alla determinazione dei soggetti ospitanti (punto n. 5).

L'individuazione dei soggetti promotori rappresenta un passaggio delicato perché idoneo ad incidere sulla garanzia di qualità e di genuinità dello *stage*. La facoltà di selezionare tali soggetti, pur demandata alle Regioni coerentemente con la loro competenza in materia di mercato del lavoro, non è stata dalle stesse sfruttata adeguatamente, come mostra la ricognizione delle normative regionali che spesso si sono limitate a riproporre l'elencazione nazionale vigente⁽⁴⁹⁾.

Al contempo l'Accordo ha abilitato alla promozione dei tirocini anche i privati «soggetti autorizzati all'intermediazione» e aventi scopo di lucro, così introducendo un elemento di criticità nel contrasto agli abusi, laddove si paventa la possibilità che l'attivazione dei tirocini finisca per trascendere in un servizio, anche a pagamento, promosso non ad iniziativa dei soggetti promotori per il perseguimento di interessi pubblici, ma dei soggetti che aspirino a diventare ospitanti per la realizzazione di fini individuali⁽⁵⁰⁾.

Carattere immutato dalle linee-guida è la struttura triangolare del tirocinio, in cui però viene ricavato un nuovo e significativo ruolo, come già accennato, al soggetto ospitante. Quest'ultimo, generalmente individuato in un ente pubblico o privato pur sussistendo la facoltà delle Regioni di specificare ulteriormente le caratteristiche soggettive e oggettive, è chiamato a definire il progetto formativo, ad assicurare la realizzazione del percorso di *stage* e a valutare l'esperienza del tirocinante ai fini della certificazione da parte dell'ente promotore dell'attività svolta e delle competenze acquisite (punto n. 9).

L'affidamento di tali compiti all'ospitante, cui viene attribuito un ruolo cruciale nel perseguimento degli obiettivi formativi pubblici tipici dello *stage* pur essendo colui che ne risulta più estraneo, non può che suggerire un rigido controllo da parte degli enti promotori per evitare la frustrazione della tutela degli interessi extra-aziendali (*rectius* pubblici).

⁴⁸ Sull'equazione qualità dell'esperienza di tirocinio, genuinità della medesima v. P. PASCUCCI, *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento* cit., 416-417.

⁴⁹ Sul punto v. S. FACELLO - F. FAZIO, *La mappa aggiornata dei tirocini* cit.

⁵⁰ Così S. VERGARI, *Linee guida sui tirocini e prospettive di riforma regionale* cit., 452.

Quale contrappeso si pongono in capo al medesimo soggetto, al fine di preservare la genuinità del tirocinio, obblighi attinenti al numero di *stage* attivabili con lo stesso tirocinante (uno al massimo salvo proroghe di durata non eccedente i massimali) e limiti quantitativi per i tirocini attivabili contemporaneamente (il cui numero previsto in via provvisoria dalle linee-guida e in proporzione alla dimensione dell'ospitante, potrà essere ridefinito dalle Regioni).

L'Accordo si era occupato anche della disciplina dei tirocini svolti presso un soggetto ospitante con sedi in più Regioni, c.d. multilocalizzato, attribuendo competenza normativa esclusiva alla Regione nel cui territorio il tirocinio si fosse realizzato e, in caso di multilocalizzazione delle attività formative, alla Regione sede di attivazione del tirocinio.

Modificando sul punto le linee-guida, l'art. 2, co. 5 *ter* del d.l. n. 76/2013, conv. in l. n. 99/2013 ⁽⁵¹⁾, ha previsto che i datori di lavoro multilocalizzati possano fare riferimento alla sola normativa della Regione ove è ubicata la sede legale, anche con riferimento all'accentramento delle comunicazioni obbligatorie presso un unico Servizio informatico ⁽⁵²⁾. La norma di legge pone così fine ai dubbi che il pregresso criterio suscitava circa le eventuali ed ingiustificate disparità di trattamento che si sarebbero potute verificare tra i tirocinanti di una stessa impresa multilocalizzata ⁽⁵³⁾.

Il criterio legale di determinazione della normativa applicabile e degli adempimenti obbligatori per i datori di lavoro multilocalizzati attribuisce a questi ultimi una mera facoltà in ordine alla scelta della disciplina cui fare riferimento ⁽⁵⁴⁾, fermo restando l'obbligo di indicare un'opzione per consentire al personale ispettivo di svolgere l'attività di accertamento sulla base di un unico referente giuridico ⁽⁵⁵⁾.

Sempre in un'ottica di tutela della componente formativo/orientativa degli *stage* e di contrasto agli abusi, le linee-guida si occupano di regolare anche le figure dei *tutor*, prevedendo la compresenza di due soggetti con funzioni diverse sebbene destinate ad operare talora in modo sinergico e collaborativo: il c.d. *tutor*

⁵¹ In merito v. C. GAROFALO, *I tirocini formativi e di orientamento*, LG, *Gli speciali*, "Pacchetto lavoro": interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, 2013, 47 ss.; P. RAUSEI, *Apprendistato, tirocini e transizione scuola-lavoro*, DPL, 2014, 20, 1169-1171.

⁵² Nell'ottobre 2013 la Provincia di Trento ha denunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 5 *ter*, l. n. 99/2013, per violazione da parte della normativa nazionale del riparto di competenze sancito dall'art. 117 Cost. Con la sentenza n. 217 del 18.7.2014, la Consulta ha dichiarato inammissibile il ricorso per vizi procedurali e non è entrata quindi nel merito della doglianza.

⁵³ V. M. TUTTOBENE, *Tirocini nelle imprese multilocalizzate: un passo avanti e due indietro*, 7.1.2013, *Boll. Spec. ADAPT*, 2013, n. 1.

⁵⁴ V. circ. Min. lav. 29.8.2013, n. 35, secondo cui la previsione normativa consente di riferirsi ad una sola legislazione regionale, costituendo «una mera facoltà per i datori di lavoro e non già un obbligo».

⁵⁵ Così P. RAUSEI, *In Italia i tirocini nel caos normativo mentre l'Europa cerca regole unitarie*, 9.11.2013, *Boll. ADAPT* 2013, n. 39.

didattico/organizzativo nominato dal soggetto promotore e il c.d. *tutor* aziendale, indicato dal soggetto ospitante.

L'aspetto senza dubbio più controverso dell'Accordo del 2013 attiene all'obbligo (sancito in applicazione dell'art. 1, co. 34-36, l. n. 92/2012) di corrispondere al tirocinante un'indennità di partecipazione in relazione alle prestazioni svolte, la cui misura "congrua" è fissata in 300 euro lordi mensili⁽⁵⁶⁾ e la cui mancata erogazione è punita con sanzione amministrativa da 1.000 a 6.000 euro a seconda della gravità dell'illecito⁽⁵⁷⁾.

Tale previsione, che stando all'Accordo dovrebbe essere inderogabile *in peius* perché volta ad evitare un uso distorto dello *stage*, è stata aspramente criticata in dottrina per la sua contraddittorietà. Si è affermato che se l'obbligo legale, da un lato, scongiura il rischio che il tirocinio risulti appannaggio dei soggetti più abbienti, dall'altro potrebbe tradursi in un alibi per limitare la componente formativa degli *stage*, riconoscendone in via indiretta la finalità produttiva e scoraggiando i soggetti ospitanti all'attivazione di tirocini genuini⁽⁵⁸⁾. Ancora, accanto a chi ha apprezzato la previsione, rilevandone la funzione risarcitoria e non retributiva dell'indennità, quale misura regionale di politica formativa per bilanciare gli oneri a carico del tirocinante⁽⁵⁹⁾, vi è chi l'ha considerata «una soluzione sbagliata rispetto a un problema vero, quello del precariato, che finirà con lo snaturare un prezioso strumento dell'alternanza, come il tirocinio, destinato ora a veicolare minilavori a basso costo», depotenziando altresì il rilancio del contratto di apprendistato⁽⁶⁰⁾.

Proprio la correlazione tra l'apprendistato e il tirocinio è stata uno dei punti cardine della riforma Fornero, il cui obiettivo di «realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione» è stato perseguito sia con la valorizzazione dell'apprendistato, che il legislatore intendeva trasformare nella modalità di ingresso prevalente dei giovani nel mondo del lavoro, sia mediante un'azione di riorganizzazione dei tirocini.

⁵⁶ V. punto n. 12, che esclude l'erogazione dell'indennità di tirocinio in favore dei tirocinanti percettori di strumenti di sostegno al reddito e al contempo stabilisce previsioni specifiche per la P.A., integrate dall'art. 2, co. 6, l. n. 99/2013 che ha previsto al fine di conciliare la corresponsione dell'indennità con le clausole di invarianza finanziaria, l'istituzione in via sperimentale per gli anni 2013, 2014 e 2015 presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un fondo con dotazione di 2 milioni di euro annui, su cui v. C. GAROFALO, *I tirocini formativi e di orientamento* cit., 52; U. BURATTI, *Tirocini e lavoro pubblico: dalla limitazione degli abusi allo stop?*, *Boll. ADAPT*, 2013, n. 3.

⁵⁷ Si ricorda che la raccomandazione europea del 10.3.2014 (2014/C 88/01) ha previsto la mera eventualità che le normative nazionali prevedessero un'indennità a favore del tirocinante, evidenziando così che non si intende rendere obbligatorio in Europa un compenso minimo.

⁵⁸ P. PASCUCCI, *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento* cit., 422-423.

⁵⁹ S. VERGARI, *Linee guida sui tirocini e prospettive di riforma regionale* cit., 453.

⁶⁰ M. TIRABOSCHI, *Tirocini: i rischi di una riforma sbagliata* cit., 77.

La l. n. 92/2012 è stata però criticata per aver inciso in senso opposto sull'equilibrio dei due strumenti proprio a causa delle disposizioni sull'indennità dei tirocinanti perché, a dispetto dell'intento dichiarato di revisionare la normativa degli *stage* affinché non fossero attivati a discapito di altre forme contrattuali a contenuto formativo (leggi: l'apprendistato), ha finito per mettere in concorrenza i due istituti, creando un *dumping* tra tirocinio, trasformato in "pseudo-contratto" di lavoro "mini-retribuito" che vincola debolmente le aziende, e apprendistato, contratto dagli oneri economici e formativi decisamente rilevanti e di lungo periodo ⁽⁶¹⁾.

L'ultimo aspetto affrontato dalle linee-guida concerne il monitoraggio e controllo dei tirocini, affidato alle amministrazioni titolari, e le sanzioni applicabili in caso di violazione della nuova disciplina regionale e nazionale alla cui irrogazione provvede il personale ispettivo, salva la facoltà delle Regioni di prevedere apposite norme riguardo i casi di inadempienza da parte dei soggetti promotori (punti nn. 13 e 14) ⁽⁶²⁾.

La rassegna dei contenuti delle linee-guida e, soprattutto, la loro intrinseca derogabilità evidenziano come l'obiettivo della l. n. 92/2012 di garantire uniformità della disciplina dei tirocini sul territorio nazionale attraverso una revisione globale dell'istituto è stato perseguito con uno strumento che, contrariamente alle enunciazioni di principio, si è rivelato un incentivo alla diversificazione e alla concorrenzialità delle discipline (basti pensare al caso delle imprese multilocalizzate).

La proliferazione di normative differenti ha altresì evidenziato le difficoltà incontrate dalle Regioni nella gestione del ruolo loro riconosciuto dalla Costituzione, non dovendo quindi stupire che la Commissione europea non abbia annoverato il nostro Paese tra quelli in cui «i tirocini e le esperienze pratiche di lavoro vengono sempre più considerati strumenti chiave per aiutare i giovani disoccupati o i giovani neolaureati ad accedere al mondo del lavoro», ma fra quelli nei quali «il rischio della sostituzione di personale regolare con tirocinanti è maggiore» in ragione della disoccupazione elevata e delle condizioni del mercato del lavoro «sfavorevoli per i giovani» ⁽⁶³⁾.

L'Accordo del 2013 è stato concluso prima che l'UE adottasse la raccomandazione su un quadro di qualità per i tirocini (*v. supra*), ma in un momento storico

⁶¹ In tal senso v. U. BURATTI, *Nuovo capitolo sui tirocini: la certezza normativa ancora manca*, in *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero. L'attuazione a livello regionale delle Linee-guida 24 gennaio 2013: mappatura e primo bilancio*, a cura di G. BERTAGNA - U. BURATTI - F. FAZIO - M. TIRABOSCHI, *ADAPT Labour studies e-Book series*, 16/2012, 342.

⁶² Il punto n. 14, richiamando le Circ. Min. Lav. n. 24/2011 e n. 35/2013, prevede in tali ipotesi che gli organi ispettivi procedano alla riqualificazione dello *stage* in rapporto di lavoro subordinato, con relativa applicazione delle sanzioni amministrative, disponendo altresì il recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi, su cui v. C. SANTORO, *L'attività di vigilanza sui tirocini*, *DRI*, 2014, 1, 255-260.

⁶³ Così riporta il documento di lavoro dei Servizi della Commissione europea «un quadro di qualità per i tirocini», che accompagna il documento «verso una ripresa fonte di occupazione», COM (2012) 173 del 18.4.2012.

in cui già appariva chiara la spinta delle istituzioni europee verso la condivisione di una normativa uniforme in materia.

Al di là quindi della frammentarietà del sistema regolativo italiano, invero non scongiurata neanche in sede europea, ciò che accomuna la disciplina nazionale e sovranazionale, i cui contenuti si presentano sostanzialmente analoghi, è la controversa natura dei tirocini che da esse emerge⁽⁶⁴⁾.

La scelta (tanto della normativa italiana quanto europea) di disciplinare gli elementi del tirocinio, la sua durata, i contenuti e gli obiettivi, la remunerazione e i compensi, nonché le misure di sicurezza e protezione sociale, ha infatti sempre più avvicinato lo *stage*, nato come strumento formativo dell'alternanza e occasione di primo contatto con il mondo del lavoro da parte dei giovani, ad una sorta di contratto di lavoro di primo ingresso, attratto progressivamente nel tradizionale ambito di disciplina del diritto del lavoro.

È stato così osservato che paradossalmente «proprio al momento in cui si varano nuove regole finalizzate soprattutto a contrastare gli abusi ed usi distorti dei tirocini, tende ad emergere una fattispecie di questo strumento sempre più “pericolosamente” vicina a quel rapporto di lavoro la cui estraneità potrebbe talora rischiare di rivelarsi non molto di più di una mera affermazione di principio»⁽⁶⁵⁾, come sembrano dimostrare anche l'esclusione dall'ambito applicativo delle linee-guida dei tirocini che non possono annoverarsi tra le politiche attive del lavoro, l'utilizzo di un linguaggio più confacente al rapporto di lavoro subordinato, ma anche la previsione della «congrua indennità parametrata alla prestazione svolta», che ne evoca, seppur in senso lato, una funzione retributiva.

In conclusione, per scongiurare un abuso strutturale dei tirocini appare necessaria una rigorosa applicazione della disciplina regionale e nazionale in materia che ne preservi l'ontologica finalità: garantire l'effettività e la qualità della formazione fornita al tirocinante, vero ed unico destinatario dello strumento dello *stage* per il rafforzamento della sua occupabilità, è un obiettivo perseguibile solo evitando che esso si traduca in una mera esperienza di lavoro in concorrenza con altri strumenti contrattuali di ingresso al mercato del lavoro (soprattutto con l'apprendistato).

⁶⁴ Così M. TIRABOSCHI, *Tirocini: verso uno standard europeo di qualità* cit., 58.

⁶⁵ P. PASCUCCI, *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento* cit., 425-426.