

In Italia i tirocini nel caos normativo mentre l'Europa cerca regole unitarie*

di Pierluigi Rausei

Tag: #Tirocini, #Lavoro.

Una delle poche misure orientate, almeno apparentemente, ad una utile semplificazione della fase di ingresso nel mercato del lavoro all'interno del d.l. n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013, può essere quella dedicata ai tirocini, sia pure riguardante i soli tirocini formativi e di orientamento di cui alle Linee guida contenute nell'Accordo del 24 gennaio 2013, per i quali l'art. 2, comma 5-ter, stabilisce che «i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più regioni possono fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale e possono altresì accentrare le comunicazioni di cui all'articolo 1, commi 1180 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, presso il Servizio informatico nel cui ambito territoriale è ubicata la sede legale».

Alle aziende multilocalizzate, dunque, come già previsto dal d.lgs. n. 167/2011 in tema di apprendistato, viene consentito di fare riferimento ad una sola fonte normativa (quella della Regione in cui ha sede legale l'azienda) e di accentrare le comunicazioni obbligatorie presso un unico Servizio informatico.

La Circolare n. 35 del 29 agosto 2013 del Ministero del lavoro, peraltro, ha precisato come la previsione normativa consenta di riferirsi ad una sola legislazione regionale attuativa costituendo «una mera facoltà per i datori di lavoro e non già un obbligo». Ne consegue che il datore di lavoro può applicare la disciplina della Regione in cui il tirocinio viene attivato, fermo restando l'obbligo per l'azienda di indicare quale disciplina si intende applicare «quantomeno nella documentazione consegnata al tirocinante». In tal modo tale secondo la Circolare n. 35/2013 si permette al personale ispettivo di svolgere adeguatamente gli accertamenti avendo un chiaro «riferimento giuridico».

Il Ministero del lavoro chiarisce, altresì, che l'accentramento delle comunicazioni obbligatorie ha specifico riguardo alle sole ipotesi in cui tali comunicazioni sono effettivamente dovute, richiamando la nota ministeriale n. 4746 del 14 febbraio 2007 che aveva già escluso dall'obbligo informativo preventivo i tirocini curriculari, vale a dire quelli «promossi da soggetti ed istituzioni formative a favore dei propri studenti ed allievi frequentanti, per realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro». D'altra parte, la comunicazione obbligatoria relativa al tirocinio attivato, come ricorda ancora la Circolare n. 35/2013, è di norma effettuata dal soggetto ospitante, ma l'obbligo può essere adempiuto dal soggetto promotore, seppure «ai fini dell'accentramento» dovrà farsi riferimento «sempre alla sede legale del soggetto ospitante».

Ciò premesso, d'altro canto, non può non rilevarsi, tristemente, come anche questa misura finisca per non avere l'effetto voluto che pure avrebbe potuto astrattamente acquisire, in considerazione

* Il presente contributo è stato pubblicato anche in *Quotidiano Ipsosa*, 7 novembre 2013, con il titolo *Aspettando l'Europa un caotico quadro regolatorio per i tirocini*.

Si segnala che le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

dello stato di attuazione della legge n. 92/2012 e delle derivate *Linee guida per i tirocini formativi* adottate il 24 gennaio 2013 dalla Conferenza Stato-Regioni (le quali trovavano fonte, infatti, nell'art. 1, comma 34, della legge n. 92/2012, che chiamava Governo e Regioni a concludere un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, sulla base di appositi criteri predeterminati).

Una ampia e articolata ricerca di ADAPT (*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*, ADAPT Labour studies e-Book series, 2013, n. 16) illustra con dovizia di documentazione e con una analisi attenta e puntuale il caos nel quale il legislatore nazionale e quelli regionali hanno catapultato i tirocini.

Ciò proprio mentre la Comunità europea si approssima a proporre la condivisione di un quadro normativo uniforme in materia di tirocini disciplinando gli elementi del contratto di tirocinio, la sua durata, i contenuti e gli obiettivi, la remunerazione e i compensi, nonché le misure di sicurezza e protezione sociale (cfr. *Verso un quadro di qualità per i tirocini*, COM (2012) 728 della Commissione europea del 5 dicembre 2012).

In Italia il deludente, e profondamente preoccupante, stato di attuazione delle misure concordate quali pretesamente uniformanti il 24 gennaio 2013 dalla Conferenza Stato-Regioni, consegna (seguendo l'analisi ADAPT) un quadro regolatorio definito soltanto in 12 regioni pienamente adempienti, mentre ancora 7 regioni e 2 province autonome sono o parzialmente adempienti o del tutto inadempienti.

Nei territori regionali dove la disciplina è stata adottata si riscontrano difformità di trattamento normativo assolutamente incomprensibili.

A partire dalla durata minima che in Campania è di 1 mese, mentre in Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana e Veneto è di 2 mesi e altrove non è fissata.

La durata massima fa riscontrare variazioni meno rilevanti, comunque determinate in ragione della tipologia di tirocinio: si va dai 3 mesi per i tirocini estivi, ai 6 mesi (ma non ovunque) per quelli formativi, ai 12 mesi per quelli di inserimento (elevati a 24 per i tirocinanti disabili).

Varia senza giustificazioni né motivazioni plausibili anche la platea dei soggetti titolati a promuovere tirocini formativi, al punto che in alcune realtà regionali non hanno questa titolarità i soggetti autorizzati dal Ministero del lavoro alle attività di intermediazione ai sensi del d.lgs. n. 276/2003: fanno questa scelta Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Veneto oltre alle due Province Autonome di Trento e Bolzano.

Non c'è pace neppure sul numero dei tirocinanti che possono operare contemporaneamente in azienda, giacché se le linee guida prevedevano per i soggetti che occupano fino a 5 dipendenti a tempo indeterminato la possibilità di avere un solo tirocinante, lasciando intendere che senza dipendenti non fosse possibile attivare tirocini, in Calabria, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte e Provincia Autonoma di Bolzano; per gli artigiani senza dipendenti è riconosciuta la possibilità di attivare un tirocinio in Campania, in Friuli Venezia Giulia (dove tale facoltà è riconosciuta anche ad aziende agricole e studi professionali), Toscana (solo per artigianato artistico) e Provincia Autonoma di Trento.

Meno rilevanti, ma pur sempre significative, le differenze per i datori che occupano da 6 a 20 dipendenti a tempo indeterminato che possono occupare in genere fino a 2 tirocinanti contemporaneamente, e per i soggetti con più di 20 dipendenti che possono attivare tirocini fino al 10% dei lavoratori a tempo indeterminato occupati.

Ma le difformità più esasperate si rilevano intorno a quel compenso previsto dalle linee guida del 24 gennaio 2013 che rende, in ogni caso, così "conveniente" il tirocinio per le imprese con meno scrupoli, da scoraggiare qualsiasi sviluppo di quell'apprendistato: dovendo scegliere fra un tirocinante (da compensare con poche centinaia di euro e senza ulteriori oneri fiscali e previdenziali, privo di adempimenti documentali diversi dalla convenzione di stage e dalla comunicazione telematica di instaurazione del tirocinio) e un apprendista (soggetto ad uno specifico inquadramento contrattuale, ad una retribuzione proporzionalmente progressiva e ben più elevata, nonché ad oneri

precisi di tipo fiscale e previdenziale, con obblighi formativi inevitabilmente onerosi e complessi e una pienezza di obblighi documentali alla stregua di qualsiasi rapporto di lavoro subordinato) il datore di lavoro che fraudolentemente intenda avvalersi di prestazioni lavorative a basso costo e senza oneri specifici non avrà dubbi nel prediligere i nuovi tirocini che la legge n. 92/2012 ha condannato ad un livello inaccettabile di pseudo-tutela.

Pur a fronte di prestazioni che ben possono essere di analogia professionalità e di simile impegno, in Abruzzo e Piemonte al tirocinante spettano almeno 600 euro mensili, in Toscana e Friuli Venezia Giulia 500 euro, in Emilia Romagna e Puglia 450 euro, in Calabria, Campania, Lazio e Liguria 400 euro, in Lombardia e Veneto 400 euro o, in alternativa, 300 euro con buoni pasto, nelle Marche 350 euro, in Basilicata e Sicilia i 300 euro previsti dalle linee-guida del 24 gennaio 2013. Valga poi la pena sottolineare che in alcune realtà regionali il compenso è parametrato anche all'impegno in termini di ore lavorate (Piemonte e Friuli Venezia Giulia) ovvero alla partecipazione effettiva (Lazio, Lombardia e Veneto).

Non si deve, peraltro, dimenticare che, proprio con riguardo alla indennità economica obbligatoria per i tirocinanti, scatta una sola reazione punitiva e cioè la sanzione pecuniaria amministrativa di cui all'art. 1, comma 35, della legge n. 92/2012 a carico del soggetto ospitante, in misura variabile da un minimo di 1.000 euro a un massimo di 6.000 euro.

Né va esente da imbarazzi il contrasto con le misure dell'art. 2, comma 5-ter, del d.l. n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013, giacché in alcune Regioni si prevede l'obbligo di applicare la relativa norma regionale se il tirocinio è attivato nella rispettiva realtà territoriale anche da azienda con sede in Regione differente (così, ad esempio, nell'art. 3, comma 7, del decreto del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia n. 166 del 13 settembre 2013). Con ciò mandando in soffitta la semplificazione uniformante che consentiva il ricorso ad una legge regionale di riferimento (quella della sede legale), stante la indubbia competenza legislativa di ogni singola Regione (si veda la sentenza n. 287 del 19 dicembre 2012 della Corte Costituzionale).

A fronte di tutto questo, dunque, mentre il nostro Paese affida costituzionalmente a ventuno legislatori diversi la potestà normativa sui tirocini, con gli esiti sinteticamente qui annotati, l'Europa si appresta a definire una normativa quadro comune. Non è un caso, allora, e non c'è purtroppo da stupirsi, se l'Italia non è annoverata dalla Commissione europea fra i Paesi nei quali «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 soltanto fra quelli in cui «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» (così nel documento di lavoro dei Servizi della Commissione europea *Un quadro di qualità per i tirocini*, che accompagna il documento *Verso una ripresa forte di occupazione*, COM (2012) 173 del 18 aprile 2012).

Pierluigi Rausei
ADAPT Professional Fellow

 @RauseiP