

Da Linee guida e 'Pacchetto lavoro' novità per il pubblico impiego

L'accordo siglato il 24 gennaio scorso tra Governo, regioni e province autonome precisa che i principi e i criteri delle Linee guida si applicano anche nel caso in cui il soggetto ospitante sia una PA, realizzando quell'adeguamento tra lavoro privato e lavoro pubblico che, per altri istituti, tarda ancora a venire. L'approvazione del c.d. Pacchetto Lavoro, poi, ha previsto ulteriori novità per l'utilizzo dei tirocini nel pubblico impiego

di **Umberto Buratti**

Adapt Research Fellow

Tirocini: quelle incertezze normative che non aiutano

Che quello dei tirocini sia un tema sensibile, lo dimostra il fatto che il Legislatore sia tornato più volte sulla questione negli ultimi due anni nel tentativo, purtroppo infruttuoso, di limitare gli abusi tanto nel settore privato quanto in quello pubblico¹⁾. La volontà è stata quella di provare a delineare una cornice normativa di rife-

rimento chiara e coerente onde evitare possibili distorsioni. A tal proposito occorre ricordare, innanzitutto, che la competenza della materia è rimessa alle regioni come ha chiarito in modo inequivocabile la sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2005. Tuttavia, nel 2011 a fronte, da un lato, della mancata regolamentazione da parte delle istituzioni regionali - salvo alcune rare eccezioni - e dall'altro, della progressiva degenera-

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

zione nel ricorso agli *stage* il Legislatore ha definito, con l'art. 11 del decreto legge n. 138/2011, i livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini.

In seguito, con la circolare n. 24/2011, il ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha ulteriormente chiarito il campo di applicazione della norma e come essa non sia lesiva della potestà riconosciuta in capo alle regioni. Ciononostante, con sentenza n. 287 del dicembre 2012, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 11 del Dl n. 138/2011 creando, di fatto, un vero e proprio vuoto normativo²⁾.

In una simile situazione, il 24 gennaio 2013 sono state sottoscritte in Conferenza Stato-Regioni le "Linee guida in materia di tirocini" scaturite dall'art. 1, comma 34, della legge n. 92/2012 che concedeva, ai diversi attori istituzionali coin-

1) Una stima precisa di quante siano le convenzioni *stage* attivate all'interno della pubblica amministrazione non è disponibile. I tirocini, infatti, non rientrano all'interno del conto annuale elaborato dal ministero dell'Economia e delle finanze. Si veda a tal proposito: Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Alcuni dati del conto annuale del periodo 2007-2011*, pubblicato il 4 gennaio 2013 in www.contoannuale.tesoro.it che contiene un monitoraggio aggiornato dell'andamento del mercato del lavoro pubblico.

2) Per una panoramica completa del problema si veda il *Bollettino Speciale Adapt*, 7 gennaio 2013, n. 1, curato da S. Facello e F. Fazio, in www.bollettinoadapt.it

volti, 180 giorni di tempo dall'entrata in vigore della c.d. legge Fornero per raggiungere un'intesa in merito. L'accordo contiene diverse e rilevanti novità che, tuttavia, per poter diventare operative necessitavano del recepimento nelle discipline regionali entro il 24 luglio 2013. Al termine del periodo transitorio **poche sono state le regioni adempienti** determinando così un nuovo caos normativo e un'ulteriore incertezza sulle regole applicabili. Nel frattempo, poi, è intervenuto lo stesso **'Pacchetto Lavoro'** che ha aggiunto altri elementi alla disciplina dei tirocini.

Nonostante, quindi, l'obiettivo del Legislatore fosse quello di fare chiarezza, il **quadro nelle regole è oggi più confuso e incerto di prima**. Per cercare di districarsi in questo labirinto occorre ripercorrere passo dopo passo le misure intraprese dal gennaio 2013 in poi.

Linee guida: regole valide anche per la PA

Le lunghe premesse dell'accordo siglato il 24 gennaio 2013 si chiudono con l'affermazione secondo cui i principi e i criteri contenuti nelle Linee guida sono applicabili *"anche nel caso in cui il soggetto ospitante sia una Pubblica amministrazione"*. Con una simile precisazione si realizza quell'**adeguamento tra lavoro privato e lavoro pubblico che, per molti aspetti, tarda ancora a venire** su altri istituti riformati sia dalla legge Fornero che dal 'Pacchetto Lavoro'.

Entrando nello specifico del provvedimento, il primo elemento che occorre precisare consiste nel fatto che esso non riguarda tutte le forme di *stage*, bensì unicamente i **tirocini formativi e di orientamento** fi-

nalizzati ad agevolare le scelte professionali e l'occupabilità dei giovani da effettuare entro dodici mesi dal conseguimento del titolo di studio; i tirocini di **inserimento/reinserimento al lavoro** rivolti principalmente a disoccupati e inoccupati; i tirocini di **orientamento e formazione** o di inserimento/reinserimento in favore di soggetti disabili. Rimangono invece **esclusi dal campo di applicazione** delle Linee guida: i tirocini curriculari, i periodi di pratica professionale e i tirocini previsti per l'accesso alle professioni ordinistiche, i tirocini transnazionali, quelli per soggetti extracomunitari promossi all'interno delle quote di ingresso, quelli estivi.

L'accordo del 24 gennaio prevede anche una **durata massima per le esperienze di stage** per cui i tirocini formativi e di orientamento non possono superare i sei mesi, mentre per le altre due tipologie si va dai dodici mesi fino ad un massimo di ventiquattro nel caso di soggetti disabili. Questi archi temporali sono comprensivi di eventuali proroghe.

Una PA che promuove e ospita

Per quanto riguarda la **struttura** del percorso di *stage*, le Linee guida non presentano grandi novità rispetto al passato. Viene, infatti, confermata un'**impostazione triangolare**. Da una parte un soggetto che promuove il tirocinio, dall'altro un soggetto che ospita e, infine, il tirocinante. Il *trait d'union* tra questi diversi attori è costituito dalla convenzione e dal progetto formativo che sempre devono accompagnare ogni esperienza di *stage*.

Il ruolo che la **pubblica amministrazione** può rivestire è duplice. Essa può essere un sog-

getto promotore di percorsi di tirocinio, purché accreditata o autorizzata dalle regioni e dalle province autonome, oppure essere soggetto ospitante tirocinanti.

A seconda del ruolo che si viene a ricoprire vi sono degli **obblighi ben precisi da rispettare**. In questa prospettiva risultano particolarmente stringenti alcune previsioni pensate per gli enti che ospitano **esperienze di stage**. Le Linee guida, infatti, esplicitano che *"il soggetto ospitante non può realizzare più di un tirocinio con il medesimo tirocinante"* e che *"i tirocinanti non possono essere utilizzati per attività che non siano coerenti con gli obiettivi formativi del tirocinio stesso"*. Simili precisazioni risultano essere preziose soprattutto all'interno della PA in quanto contribuiscono a **evitare possibili degenerazioni** nel ricorso degli *stage* e a prevenire il crearsi di sacche di precariato da stabilizzare con logiche clientelari. In via generale, poi, le Linee guida prevedono che sia il soggetto promotore a garantire *"il rispetto dell'obbligo assicurativo per il tirocinante contro gli infortuni sul lavoro presso l'Inail, oltre che per la responsabilità civile verso terzi"*. Tuttavia, nel caso in cui il soggetto promotore sia una pubblica amministrazione, *"nelle relative convenzioni si definiranno le modalità attraverso le quali il soggetto ospitante potrà eventualmente assumere a suo carico l'onere delle coperture assicurative"*. La *ratio* di una simile **eccezione** sembra doversi collegare all'obbligo di invarianza di spesa previsto dalla stessa legge Fornero anche per l'entrata in vigore delle Linee guida.

Infine, occorre segnalare che

l'applicazione delle nuove norme farà sì che le esperienze di tirocinio, pur non costituendo un rapporto di lavoro, sarà comunque soggetta alla **comunicazione obbligatoria da parte dell'ente ospitante**. In questo modo, sarà possibile in futuro avere una mappatura del reale utilizzo del tirocinio da parte della pubblica amministrazione.

Un'esperienza formativa

La volontà di Governo, regioni e province autonome di promuovere un uso genuino dei tirocini si rinviene nella lunga elencazione delle prescrizioni riguardo alle **modalità di attuazione degli stage** per lo più orientate a garantire che tale esperienza sia realmente formativa e non, invece, una forma impropria di rapporto di lavoro.

In questa direzione si comprendono i **limiti numerici** che le Linee guida vengono a fissare: un tirocinante per le unità operative con non più di cinque dipendenti a tempo indeterminato; non più di due tirocinanti contemporaneamente per le unità operative con un numero di dipendenti a tempo indeterminato che va da sei a venti; non più del 10% di tirocinanti rispetto al personale a tempo indeterminato per le unità con ventuno o più dipendenti.

Quel che risulta poco comprensibile e altrettanto poco condivisibile, invece, è quanto le Linee guida prevedono nel **caso in cui il soggetto ospitante sia un ente multilocalizzato**

e/o una PA con più sedi territoriali. In tale evenienza, l'accordo stabilisce che il tirocinio *“sia regolato dalla normativa della regione o della provincia Autonoma nel cui territorio il tirocinio è realizzato”*.

Le conseguenze di una simile scelta potrebbero di fatto portare ad un **vero e proprio blocco dell'utilizzo degli stage da parte dell'attore pubblico**. Le grandi realtà amministrative, come del resto le grandi imprese italiane, sarebbero costrette, se vogliono attivare una convenzione di tirocinio, a tener conto di una moltitudine di discipline regionali tra di loro assai diverse. Di fronte ad una tale complicazione, con molta probabilità, le amministrazioni rinunceranno ad ospitare tirocinanti al loro interno.

Una possibile via di uscita da questa *impasse* è data dalla **delega**, assente in una prima bozza delle Linee guida, per cui *“le regioni e province autonome possono, con appositi accordi, definire disposizioni volte a tener conto delle esigenze delle imprese multi-localizzate”*³.

Il nodo dell'indennità

Il **punto più controverso** delle Linee guida sugli *stage* rimane quello riguardante l'indennità di partecipazione, già prevista dall'art. 1, comma 34, della legge n. 92/2012, da erogare a favore del tirocinante. L'accordo del 24 gennaio scorso prevede che: *“Ferma restando la competenza delle regioni e delle province autonome in materia, in relazione alla preponderante*

componente formativa della fase di avvio del tirocinio, si ritiene congrua un'indennità di importo non inferiore a 300 euro lordi mensili”.

Al di là dell'opportunità o meno di una simile previsione che potrebbe ottenere effetti assai differenti da quelli desiderati dal Legislatore, per la pubblica amministrazione sono state stabilite, al riguardo, alcune previsioni specifiche⁴. Nel caso in cui il soggetto ospitante sia un attore pubblico, a causa del **vincolo di invarianza di spesa** contenuto nella legge Fornero e a meno di successive norme di finanziamento, le convenzioni di *stage* *“potranno essere attivate solo ove la relativa spesa possa essere coperta mediante risorse contenute nei limiti della spesa destinata ai tirocini nel corso dell'anno precedente all'entrata in vigore alla legge [n. 92/2012] e/o nei limiti della spesa consentita per le finalità formative”*.

Nei fatti **questa decisione bloccherà quasi del tutto l'uso degli stage nel settore pubblico**. Esso diventerà pressoché impossibile per quegli enti che non avevano messo a budget una simile voce di spesa nel 2011 e, in generale, per tutte le amministrazioni la cui dote finanziaria per le attività formative è stata costantemente ridotta con le manovre di contenimento dei costi che si sono susseguite negli ultimi anni. Il prezzo per l'**ennesima riforma a “costo zero”** sarà quasi sicuramente l'estinzione delle esperienze di tirocinio nella pubblica amministrazione.

3) Si veda a tal proposito: U. Buratti, *Tirocini e lavoro pubblico: dalla limitazione degli abusi allo stop?*, in *Bollettino Ordinario Adapt*, 28 gennaio 2013, n. 3.

4) Si veda a tal proposito: E. Carminati, S. Facello, M. Tiraboschi, *Le linee guida sui tirocini*, in AA. VV., *La nuova riforma del lavoro*, a cura di M. Magnani e M. Tiraboschi, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

Le sanzioni

L'ultimo aspetto toccato dalle Linee guida riguarda l'apparato sanzionatorio pensato sempre nell'ottica di una rivalutazione della componente formativa del tirocinio.

A partire dall'entrata in vigore delle regolamentazioni regionali, "se il tirocinio non risulterà conforme alla nuova disciplina [...] il personale ispettivo procederà, sussistendone le condizioni, a riqualificare il rapporto come di natura subordinata con relativa applicazione delle sanzioni amministrative applicabili in tale ipotesi". Dal testo dell'accordo non si comprende a che tipo di rapporto di natura subordinata si vuol far riferimento: a un contratto a tempo indeterminato? Oppure a uno a tempo determinato? O ad altre forme contrattuali?

Oltre a una simile incertezza, non si può non vedere come per il pubblico impiego tale apparato sanzionatorio non sia sufficiente e richieda qualche precisazione ulteriore. La conversione del tirocinio in un rapporto di natura subordinata potrebbe essere in contrasto con i principi di natura costituzionale dell'accesso alla pubblica amministrazione tramite concorso. Sul punto però le Linee guida non dicono nulla e si tratta di una lacuna che andrà in qualche modo colmata.

L'intervento del 'Pacchetto Lavoro' prima e dopo la conversione in legge

Ancor prima della scadenza per l'adeguamento delle discipline regionali alle prescrizioni contenute nelle Linee guida fissata per il 24 luglio 2013, il Governo è intervenuto nuovamente sui temi del lavoro con il decreto legge n. 76/2013, contenente "Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (Iva) e altre misure finanziarie urgenti"⁵⁾.

Il c.d. Pacchetto Lavoro, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 28 giugno scorso, contiene diverse novità in materia di tirocini, alcune delle quali, però, si sono "perse" nell'iter di conversione⁶⁾.

La versione del provvedimento licenziata dal Governo prevedeva per le regioni che al 24 luglio 2013 non avessero provveduto a recepire le Linee guida la possibilità di applicare fino al 31 dicembre 2015 quanto contenuto all'art. 18 della legge n. 196/1997 e al relativo decreto interministeriale n. 142/1998. In altre parole, si sarebbe riportata alla luce la vecchia legge Treu. Nell'iter di conversione parlamentare questo comma, tuttavia, è stato soppresso. Di fatto, dunque, si rischia un vero e proprio vuoto normativo in quelle re-

gioni che non provvedano ad emanare l'apposita disciplina sui tirocini. Una possibile via d'uscita può essere rappresentata da quanto comunicato dal ministero del Lavoro e delle politiche sociali sul portale www.cliclavoro.gov.it presentando le Linee guida del 24 gennaio scorso laddove si afferma che in attesa della legislazione regionale rimangono valide le prescrizioni dell'art. 18 della legge n. 196/1997. Si tratta di una soluzione che salva da una possibile paralisi, la cui tenuta, però, è labile⁷⁾. Sempre il testo licenziato dal Governo prevedeva all'art. 2, comma 5, che per finanziare i rimborsi da corrispondere ai tirocinanti le PA provvedessero "mediante riduzione degli stanziamenti di bilancio destinati alle spese per incarichi e consulenze". Visto il possibile blocco degli stage nel pubblico impiego derivante da quanto contenuto nelle Linee guida per il loro finanziamento si stabiliva un nuovo canale per reperire le risorse. Tuttavia, anche questa previsione non ha superato il vaglio parlamentare e il comma 5 dell'art. 2 è stato soppresso.

L'iter di conversione ha salvato, invece, il comma che prevede in via sperimentale e per gli anni dal 2013 al 2015 l'istituzione di un fondo di due milioni di euro all'anno "volto a consentire alle amministrazioni

5) Per un commento completo al testo del Dl n. 76/2013 licenziato dal Governo il 26 giugno scorso si veda: *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, M. Tiraboschi (a cura di), Adapt labour studies e-Book series n. 10, in www.bollettinoadapt.it. Un'analisi dell'impatto del provvedimento sul lavoro pubblico è stata presentata anche da: M. Tiraboschi, *Per la P.A. serve una vera progettualità che manca a tutto il Pacchetto Lavoro*; e da: C. Galbiati, *In attesa di un "Pacchetto Lavoro" anche per il pubblico impiego*. Entrambi i contributi sono apparsi sul n. 7/8 di luglio-agosto di Guida al Pubblico impiego.

6) Sulla contraddittorietà dell'intervento dell'Esecutivo in materia di tirocini prima della correzione parlamentare si veda: F. Fazio, M. Tiraboschi, *Tirocini, un intervento contraddittorio*, in *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, citato.

7) Questa soluzione è stata segnalata e approfondita nell'articolo di M. Tiraboschi, *In attesa delle regioni tirocini con vecchie regole*, pubblicato su *Il Sole 24 Ore* del 9 febbraio scorso. È da segnalare come nemmeno con la recente circolare n. 35/2013 del 29 agosto il ministero abbia sentito l'esigenza di chiarire questo aspetto che è centrale onde evitare una maggiore confusione sulla questione tirocini.

ni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, di corrispondere le indennità di partecipazione ai tirocini formativi e di orientamento". Un apposito decreto del presidente del Consiglio, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del Pacchetto Lavoro convertito in legge, disciplinerà le modalità di attuazione di questo ulteriore finanziamento messo a disposizione delle amministrazioni per rimborsare i propri tirocinanti.

Sempre nel passaggio parlamentare il provvedimento del Governo si è arricchito di due nuovi elementi significativi in materia di tirocini. Il primo è finalizzato a "sostenere la tutela del settore dei beni culturali" per il quale è istituito presso il relativo ministero un fondo straordinario per l'anno 2014 di 1 milione di euro denominato "Fondo mille giovani per la cultura". Lo scopo dichiarato è quello di promuovere tirocini formativi e di orientamento per giovani fino a 29 anni nei settori delle attività e dei servizi per la cultura. Anche in questo caso un apposito decreto da varare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della normativa disciplinerà i criteri e le modalità di accesso al fondo.

Il secondo e più importante elemento che ha arricchito il Pacchetto Lavoro nel passaggio tra Senato e Camera è la previsione secondo cui per i tirocini disciplinati dalle Linee guida "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". Nella conversione parlamentare, dunque, si è tenuto conto di un grosso limite presente nelle Linee guida che avrebbe di fatto paralizzato il ricorso agli stage nelle aziende con più sedi nel territorio nazionale e soprattutto per le grandi amministrazioni pubbliche che sarebbero state costrette ad applicare discipline diverse a seconda della regione di riferimento. Alcuni chiarimenti su questi aspetti sono stati successivamente forniti anche dalla circolare del ministero del Lavoro n. 35 del 29 agosto 2013. Oltre a queste previsioni, il Dl n. 76/2013 ne contiene altre sempre in materia di stage. Si tratta però di norme che riguardano i tirocini curriculari che non rientrano nel campo di applicazione delle Linee guida. Il Governo, infatti, ha voluto finanziare al 50% con una dote di circa 11 milioni di euro per l'anno in corso e per il 2014 i tirocini che si svolgono durante il percorso universitario. Ulteriori fondi sono stati resi disponibili per le borse di tirocinio formativo a favore dei giovani di età tra i 18 e i 29 anni del Mezzogiorno che non lavorano, non studiano e non partecipano ad alcuna attività di formazione. Nel complesso l'intervento del Governo in una materia delicata come quella degli stage è stato ambiguo. Se, infatti, l'obietti-

vo è quello di promuovere l'occupazione non si comprende il motivo per cui offrire prima un paravento dietro cui nascondersi alle regioni inadempienti e poi continuare a destinare risorse ad una tipologia particolare, come i tirocini, che non costituiscono un rapporto di lavoro e, spesso, non danno garanzie per il futuro.

A queste ambiguità ha risposto in modo parziale l'intervento correttivo del Parlamento durante la conversione in legge del decreto. Tuttavia, molti dubbi e perplessità sull'efficacia di queste previsioni ancora non sono stati sciolti.

Tirocini: quale cornice legislativa?

Al termine di questa lunga ricostruzione è possibile provare a tracciare la cornice legislativa di riferimento in materia di tirocini. Essendo stato soppresso il comma del Pacchetto Lavoro che riportava in vita la vecchia Legge Treu, per l'attivazione degli stage è necessario far riferimento alla disciplina regionale attuativa delle Linee guida sottoscritte a gennaio 2013.

Qui, tuttavia, si apre un nuovo *vulnus* in quanto alla data di scadenza del periodo transitorio prevista per il 24 luglio 2013 solo pochissime regioni avevano proceduto a disciplinare la normativa⁸⁾. Per superare una simile *impasse* si può far riferimento a quanto comunicato dal ministero sul portale www.cliclavoro.gov.it e ricorrere comunque all'art. 18 della legge n. 196/1997, essendo questa una soluzione di buon senso⁹⁾. ●

8) Al 24 luglio solo nove regioni risultavano essere adempienti. Tuttavia diverse normative erano state più che altro annunciate, ma non pubblicate ufficialmente nei vari Bollettini regionali. A tal proposito si veda il forum open access dell'Osservatorio di Adapt Transizionioccupazionali.it che monitora l'evoluzione normativa dei tirocini: <http://moodle.adaptland.it/mod/forum/discuss.php?d=223>.

9) <http://www.cliclavoro.gov.it/Cittadini/Formazione/Pagine/Stage.aspx>