Tirocini e lavoro pubblico: dalla limitazione degli abusi allo stop?

di Umberto Buratti

Le "Linee guida in materia di tirocini" sottoscritte il 24 gennaio 2013 costituiscono principi e criteri applicabili anche per i casi in cui il soggetto ospitante sia una Pubblica Amministrazione. Con una simile scelta si è voluto che lo stesso vasto mondo del lavoro pubblico non rimanesse escluso dagli obiettivi di regolamentare una materia complessa e articolata come quella degli *stage* che ha conosciuto nel passato fenomeni ampiamente degenerativi anche all'interno del sistema amministrativo.

Ad un primo sguardo, però, non si può non notare una certa incongruenza tra quanto affermato in premessa all'accordo e le politiche sulla Pubblica Amministrazione portate avanti nell'ultimo anno dal Legislatore. Le "Linee guida" sono infatti il frutto di un percorso iniziato con l'intesa sul rilancio dell'apprendistato sottoscritta tra Governo, Regioni e Parti Sociali nel mese di ottobre del 2010. In quel documento si prevedeva tanto una revisione dei contratti a contenuto formativo quanto una disciplina più stringente per limitare l'uso improprio dei tirocini. Se questo è stato il percorso compiuto, in modo più o meno lineare, dalla regolamentazione che riguarda il lavoro privato, lo stesso non può dirsi per quanto riguarda la disciplina dell'impiego pubblico. In primo luogo, il contratto di apprendistato è rimasto sulla carta in quanto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri necessario a renderlo operativo all'interno della Pubblica Amministrazione non è mai stato emanato.[1] Secondariamente, poi, con la legge n. 228/2012 – la c.d. legge di stabilità – sono state introdotte alcune novità all'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001 che più che incentivare i contratti a contenuto formativo sembrano aprire le strade a nuove forme di stabilizzazione di personale, come tra l'altro si poteva evincere già dall'Intesa dell'11 maggio scorso.[2] La volontà di applicare le nuove norme sui tirocini anche all'interno della Pubblica Amministrazione assumerebbe quindi maggior valore, se al contempo fosse l'occasione per riaprire il dibattito sul tema della valorizzazione dei contratti formativi all'interno del sistema amministrativo.

Se da uno sguardo panoramico si passa ad un'analisi un po' più di dettaglio, si nota come le nuove "Linee guida" contengono alcuni elementi che non solo limiteranno l'abuso del ricorso ai tirocini nel pubblico impiego, ma, molto probabilmente, ne provocheranno una vera e propria paralisi.

Il primo elemento che potrà comportare uno stop all'utilizzo degli *stage* è legato all'ipotesi secondo cui se il soggetto ospitante opera con più sedi sul territorio nazionale, esso dovrà necessariamente far riferimento alla normativa sui tirocini della Regione in cui questi si compiono.

Una simile previsione avrà un impatto negativo soprattutto sulle Amministrazioni Centralizzate o sugli Enti pubblici che operano in tutta Italia. Il dover riferirsi infatti alla normativa adottata dalla Regione in cui si realizza l'esperienza di tirocinio comporta una moltiplicazione della

1. Si veda: U. Buratti, C. Galbiati, *Apprendistato nella PA: tempo scaduto?*, in *Boll. ADAPT*, n. 38/2012.
2. Si veda: U. Buratti, M. Tiraboschi, *L'incerto impatto della riforma sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in AA. VV., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, a cura di M. Tiraboschi e M. Magnani, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

regolamentazione di dettaglio che alla lunga scoraggerà i soggetti istituzionali – ma non solo – ad ospitare tirocinanti.
Un vero e proprio blocco al ricorso dei tirocini potrebbe giungere anche da quanto previsto sul delicato tema dell'indennità di partecipazione per cui, per tener fede al principio di invarianza di spesa contenuto nella legge n. 92/2012 all'articolo 1 comma 36, le indennità per i tirocinanti non dovranno generare nuovi costi per le casse delle Amministrazioni. Queste avranno di fronte due possibilità: o coprono gli ulteriori oneri con le dotazioni previste per i tirocini nel 2011 oppure indirizzano ad esse una parte delle risorse destinate alla formazione, già ridotte con le manovre di contenimento dei costi iniziate nel 2010.
Il rischio di una mancanza di fondi per i tirocini e il loro conseguente blocco è più che una mera ipotesi di scuola soprattutto per quelle Amministrazioni che prima del 2012 non avevano dedicato a queste un'apposita voce di spesa. In questo modo, però, l'uniformità tra lavoro pubblico e lavoro privato potrebbe rimanere, ancora una volta, sulla carta. Il primo infatti è sì costretto ad adeguarsi alle novità, ma a "costo zero".
Nessuna disciplina *ad hoc* per il lavoro pubblico sembra esser stata invece inserita nelle "Linee guida" per quanto riguarda le sanzioni in caso di utilizzo degli *stage* non conforme alla normativa di riferimento. L'ipotesi di una riqualificazione del tirocinio in un rapporto di natura subordinata crea non poche difficoltà sia per via dei precetti di natura costituzionale sia per quanto contenuto nel decreto legislativo n. 165/2001 all'articolo 36. Sul punto, così come in materia di sanzioni amministrative, le specificità ancora esistenti nella regolamentazione del lavoro pubblico richiedono necessariamente delle precisazioni ulteriori.

Umberto Buratti
Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

[*] Seguici su @fareapprendistato.