IL QUOTIDIANO IPSOA
professionalità quotidiana

28 Gennaio 2013, ore 09:24

Accordo Stato-Regioni 24 gennaio 2013

Linee guida per i tirocini extracurriculari tra contraddizioni e fragilità

Con le osservazioni emendative approvate il 24 gennaio 2013 dalla Conferenza Stato-Regioni allo schema di Accordo sulle "Linee guida per i tirocini formativi" giunge a definizione la lunga stagione di riforma dell'istituto del tirocinio formativo.

di Pierluigi Rausei - Adapt professional fellow

Il risultato raggiunto, peraltro, appare non soltanto profondamente deludente, ma finanche gravemente insidioso, in una stagione di destrutturazione economica (industriale e commerciale) come l'attuale, perché fragile e contraddittorio almeno sotto tre profili.

Da un lato, anzitutto, le linee guida che pure erano chiamate a dettare elementi normativi comuni su base nazionale, proprio in ragione della potestà costituzionalmente riconosciuta alle regioni, al fine di evitare una legislazione a macchia di leopardo, ingestibile per quanti, diversificando e tentando di rilanciare sviluppo e crescita, si muovano operando su più realtà territoriali. Tali soggetti, infatti, fra 6 mesi, quando le linee guida saranno normativamente cogenti (e le violazioni delle stesse sanzionabili), si troveranno a fare i conti con discipline specifiche, non solo differenti fra loro, ma anche fortemente segmentate, stante la previsione secondo la quale le imprese multilocalizzate e le pubbliche amministrazioni che operano in più sedi territoriali devono attenersi, per ciascun tirocinio attivato, alle disposizioni

normative stabilite della Regione dove lo stesso viene ad essere effettivamente realizzato. Senza dire della ipotesi, tutt'altro che improbabile, di un mancato recepimento delle linee guida da parte delle regioni più pigre, dovendosi seriamente considerare che ad oggi (dopo oltre un decennio di disponibilità normativa diretta) soltanto 8 regioni hanno provveduto a dotarsi di una completa disciplina specifica (altre 6 regioni e una provincia autonoma hanno dettato una normativa incompleta o comunque parziale, mentre le restanti 5 regioni e una provincia autonoma non hanno predisposto nessuna disciplina). Tanto più che l'intesa raggiunta il 24 gennaio 2013 viene dopo il tentativo di riforma operato dall'art. 11 del del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, che la Corte Costituzionale con sentenza n. 287 del 19 dicembre 2012 (accogliendo i ricorsi delle Regioni Liguria, Umbria, Toscana, Emilia-Romagna e Sardegna) ha dichiarato "*costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione*", sancendone la natura di "*indebita invasione dello Stato in una materia di competenza residuale delle Regioni*" e travolgendo con tale giudizio di incostituzionalità e di indebita invasione anche l'art. 18 della legge n. 196/1997 (norma di riferimento per i tirocini formativi, in virtù anche del DM n. 142/1998 attuativo della stessa) che l'art. 11, comma 2, ora dichiarato incostituzionale, richiamava esplicitamente e che la Consulta giudica, al contrario, non invocabile in quanto "*risalente ad un momento storico antecedente l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001*". In pieno vuoto normativo, dunque, molto di più e meglio era doveroso attendersi dal pronunciamento dello Stato e delle Regioni e Province autonome sul tema così delicato (dato anche il rilievo statistico dei tirocini: nel 2011, secondo l'indagine 2012 del Sistema Informativo Excelsior, sono stati attivati oltre 307mila tirocini, il 60% di durata superiore a un mese, presso circa

215mila imprese ospitanti).

In secondo luogo, d'altro canto, la previsione di un compenso per le "*prestazioni lavorative*" rese dallo stagista – imposto dalla legge n. 92/2012 – finisce per porsi in totale contraddizione con quanto statuito nell'Accordo siglato il 27 ottobre 2010 dal Ministero del Lavoro d'intesa con le Regioni, le Province Autonome e le Parti sociali, che volgeva ad impegnare il Governo a ridefinire la normativa generale sull'apprendistato (adempimento subito operato con il d.lgs. n. 167/2011, *Testo unico dell'apprendistato*), salvaguardando un ruolo di dignitosa funzionalità di ingresso conoscitivo nel mercato del lavoro ai tirocini. In particolare, in effetti, la *lettera c)* del punto 2 dell'Accordo del 27 ottobre 2010 invocava, testualmente, "*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*". Il compenso previsto, al contrario, non solo appare a tal punto "minimo" da doversi ritenere indecoroso, se volto a compensare una "prestazione lavorativa" (e comunque incostituzionale in violazione dell'art. 36 Cost. che ben può invocarsi a tutela del "lavoratore" in tirocinio formativo stante la portata definitoria della legge n. 92/2012 dalla quale l'Accordo del 24 gennaio 2013 deriva), ma soprattutto a tal punto "conveniente" per le imprese con meno scrupoli, da scoraggiare qualsiasi sviluppo di quell'apprendistato riformato dal Testo Unico poco più di un anno fa e che ancora stenta ad approdare ad una chiara e netta affermazione (quantitativa e qualitativa). Dovendo scegliere, infatti, fra un tirocinante – da compensare con pochissime 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 intenda avvalersi di prestazioni lavorative a basso costo e senza oneri specifici non avrà dubbi nel prediligere questi nuovi tirocini che la legge n. 92/2012 e l'Accordo del 24 gennaio 2013 condannano ad un livello inaccettabile di pseudo-tutela.

In terzo luogo, la Pubblica Amministrazione finisce per essere tagliata fuori dalle utili e importanti esperienze di tirocinio formativo finora attivate (cfr. Direttiva n. 2/2005 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica), la previsione, infatti, di un compenso non potrà che essere erogato nel rispetto delle limitazioni sancite dalla legislazione vigente in materia di spese per il personale (commi 557 e 562 della legge n. 244/2007 e art. 76 del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, alle condizioni già sancite dalla Corte dei Conti, sez. Basilicata, Del. n. 3/2010 e sez. Veneto Del. n. 94/2007), peraltro tenendo inevitabilmente in considerazione le più recenti misure sancite in tema di *spending review* (d.l. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012) che sembrano palesemente contraddire qualsiasi possibilità di investire risorse per "retribuire" i tirocini formativi e di orientamento nel settore pubblico.

Ciò premesso occorre anzitutto rilevare che l'art. 1, commi 34-36, della legge n. 92/2012 delinea una riforma della disciplina dei tirocini formativi, "di fatto" equiparando tale istituto alle altre tipologie contrattuali trattate nei commi precedenti.

In base all'art. 1, comma 34, della legge n. 92/2012, entro 180 giorni dalla entrata in vigore della riforma, il Governo e le Regioni sono chiamati a concludere un accordo (definito appunto il 24 gennaio 2013 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano) per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, sulla base di appositi criteri predeterminati.

I criteri direttivi per l'Accordo Stato-Regioni sono esplicitamente individuati, anzitutto, nella revisione della disciplina dei tirocini formativi *(lett. a)*, "*in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo*" (con una ribadita insistenza del valore di "*contratto di lavoro*" del tirocinio), con la previsione di "*azioni e interventi*" specificamente orientati a "*prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto*", anche con una "*puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività*" *(lett. b)*.

Sempre nell'art. 1, comma 34, della legge n. 92/2012 vengono previsti ulteriori criteri di delega, quali l'individuazione degli "*elementi qualificanti del tirocinio*" e l'esplicita indicazione degli effetti conseguenti alla loro assenza *(lett. c)*, nonché la previsione di una congrua indennità (anche forfetaria) per la prestazione svolta *(lett. d)*.

D'altro canto, nell'evidenziare i principali aspetti qualificanti l'intesa Stato-Regioni così come raggiunta a seguito delle osservazioni emendative deliberate dalla Conferenza permanente, occorre preliminarmente segnalare che l'ordinamento giuridico italiano, anche dopo l'approvazione delle linee guida, seguita a distinguere differenti tipologie di tirocinio.

L'Accordo del 24 gennaio 2013, infatti, per quanto noto,

appare destinato a non trovare alcuna applicazione per:

- - tirocini curriculari promossi dalle università (compresi master, specializzazioni, dottorati di ricerca) o dalle scuole;
- - periodi di pratica professionale (compresi i tirocini per l'accesso alle professioni ordinistiche),
- - tirocini transnazionali (realizzati nell'ambito di specifici programmi europei).

D'altronde, tutti gli altri tirocini formativi e di orientamento, nonché di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, saranno soggetti alle disposizioni contenute nell'intesa Stato-Regioni a prescindere da come siano stati (o vengano ad essere) denominati o qualificati (*stage*, borse lavoro, *work experiences*, *job experiences*).

Con riferimento poi ai soggetti ospitanti l'Accordo individua la generalità dei soggetti pubblici e privati che avranno regolarmente e preventivamente attuato le disposizioni di cui al d.lgs. n. 81/2008 in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché che non abbiano proceduto ad effettuare licenziamenti (ad esclusione dei soli licenziamenti per giusta causa) e che non abbiano in essere sospensioni o riduzioni di orario lavorativo a causa di procedure di cassa integrazione con riguardo a lavoratori dipendenti impegnati in attività ritenute equivalenti a quelle previste per lo svolgimento del tirocinio.

In merito ai contenuti del tirocinio l'Accordo vieta l'attivazione dei tirocini per lo svolgimento di attività ritenute a bassa specializzazione che non necessitano di una propedeutica azione formativa, per sostituire lavoratori assenti a causa di malattia, congedi per maternità o parentali, ferie e simili, così pure per sopperire a temporanee esigenze di organico in determinati periodi di particolare intensità

lavorativa.

Quanto alla durata massima dei nuovi tirocini extracurriculari, l'Accordo sancisce che i tirocini formativi destinati a neodiplomati e neolaureati (vale a dire ai giovani che hanno conseguito un titolo di studio non oltre i 12 mesi precedenti) potranno durare al massimo 6 mesi. Per i disoccupati, gli inoccupati e i destinatari di strumenti di sostegno del reddito, invece, il tirocinio formativo di inserimento o reinserimento potrà durare fino a 12 mesi. Analogamente potranno durare 12 mesi i tirocini attivati in favore dei soggetti svantaggiati. Per le persone disabili, invece, il tirocinio potrà durare complessivamente fino a 24 mesi.

L'Accordo del 24 gennaio 2013, peraltro, precisa che ciascun soggetto ospitante potrà svolgere un solo tirocinio (formativo, di inserimento o di reinserimento) con lo stesso stagista.

Inoltre viene precisato che il tirocinante deve svolgere soltanto ed esclusivamente le attività che risultino coerenti con quanto forma oggetto degli specifici obiettivi formativi individuati nella convenzione del tirocinio e nella relativa documentazione sulla formazione.

Dalle linee guida emerge anche una chiara definizione dei limiti numerici di attivazione dei tirocini extracurriculari. Detti limiti vengono delineati in ragione del rapporto numerico tra tirocinanti e lavoratori subordinati a tempo indeterminato occupati presso il soggetto ospitante, in modo da prevedere che:

- - i soggetti che occupano fino a 5 dipendenti a tempo indeterminato potranno avere un solo tirocinante;
- - quelli che occupano da 6 a 20 dipendenti a tempo indeterminato potranno occupare al massimo due tirocinanti contemporaneamente;

- - per i soggetti con più di 20 dipendenti a tempo indeterminato il numero massimo di tirocini che potranno essere attivati in contemporanea nell'organizzazione è pari al 10% dei lavoratori a tempo indeterminato occupati.

Infine, come già anticipato più sopra, l'Accordo Stato-Regioni stabilisce, in attuazione del disposto contenuto nell'art. 1, comma 34, *lett. d)*, della legge n. 92/2012, che venga concretamente prevista l'elargizione al tirocinante di una indennità minima di almeno 300 euro lordi mensili. Peraltro, tale indennità non deve essere corrisposta *"nel caso di tirocini in favore di lavoratori sospesi e comunque percettori di forme di sostegno al reddito, in quanto fruitori di ammortizzatori sociali"* (paragrafo 12 dell'Accordo 24 gennaio 2013).

Da ultimo, proprio con riguardo alla indennità economica obbligatoria per i tirocinanti (sulla quale resta comunque da valutare la possibilità di adozione della diffida accertativa per crediti patrimoniali, di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004, secondo le indicazioni della Circolare ministeriale n. 1/2013), vale la pena sottolineare i profili sanzionatori disciplinati dall'art. 1, comma 35, della legge n. 92/2012 in materia di tirocini, nei confronti del soggetto ospitante che ometta di corrispondere al tirocinante l'indennità. In base alla norma da ultimo citata, infatti, "*in ogni caso*", **la mancata corresponsione della indennità prevista dall'Accordo Stato-Regioni comporta, a carico del trasgressore (soggetto ospitante), l'irrogazione di una sanzione pecuniaria amministrativa «***il cui ammontare è proporzionato alla gravità dell'illecito commesso***», in misura variabile da un minimo di 1.000 euro a un massimo di 6.000 euro, conformemente alle previsioni di cui alla legge n. 689/1981.**

La disposizione appare del tutto incoerente rispetto all'art. 1

della stessa legge n. 689/1981 che impone il rispetto del principio di legalità per la previsione di illeciti cui consegua l'applicazione di sanzioni amministrative che qui il Legislatore vorrebbe applicarsi ad un Accordo Stato-Regioni, non si comprende con quale strumento legislativo recepito (potrebbe/dovrebbe essere un decreto legislativo delegato, ma manca sul punto una esplicita e indispensabile delega legislativa che non è contenuta nella legge n. 92/2012, salvo a voler ritenere che la sanzione amministrativa individuata dalla legge n. 92/2012 venga in realtà disciplinata dalle leggi regionali, ma in tal caso il rischio di incostituzionalità delle norme regionali sarebbe elevato considerati i contenuti della sentenza n. 384 del 14 ottobre 2005 della Corte costituzionale). Peraltro, vi è un ulteriore profilo di incoerenza sistematica che fa rinvio agli artt. 11 e 16 della legge n. 689/1981, giacché in sede di contestazione dell'illecito non vi è alcuna possibile variabilità discrezionale delle somme essendo previsto per legge il pagamento della sanzione nella misura ridotta nella misura pari al doppio del minimo edittale ovvero a un terzo del massimo, pari nel caso di specie a 2.000 euro, mentre soltanto a seguito di adozione della ordinanza-ingiunzione di cui all'art. 18 della legge n. 689/1981 la proporzionalità della sanzione può essere garantita applicando i principi di cui all'art. 11 della medesima legge. D'altro canto, nel silenzio della legge n. 92/2012 sul punto deve qui ritenersi perfettamente e pienamente applicabile la procedura di diffida precettiva di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, per cui qualora il datore di lavoro regolarizzi la propria posizione, anche in ottemperanza all'ordine impartito all'esito dell'accertamento ispettivo con verbale di accertamento e notificazione, lo stesso sarà ammesso al pagamento della sanzione ridottissima, nella misura pari a 1.000 euro (minimo edittale).

Tutta da valutare, invece, sarà la portata sanzionatoria delle

norme che, ai sensi del paragrafo 14, ultimo periodo, dell'Accordo del 24 gennaio 2013, le Regioni e le Province autonome provvederanno a dettare "*riguardo i casi di inadempienza da parte dei soggetti promotori, nel rispetto delle norme nazionali in materia*".

Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

Copyright © - Riproduzione riservata

Copyright © 2012 Wolters Kluwer Italia - P.I. 10209790152 -
Cod. ISSN 2239-0545
Sviluppato da OS3 srl