L'evoluzione della normativa dei Tirocini

di Giuseppe Cantisano [*] e Luigi Oppedisano [**]

1. L'iter normativo della disciplina dei tirocini formativi e di orientamento

Con il termine *tirocinio* o *stage*, quest'ultima parola deriva dal francese e significa "pratica", si indica un'esperienza di conoscenza concreta svolta all'interno di un contesto lavorativo, privato o pubblico, di durata variabile per l'apprendimento e la formazione e finalizzata a favorire l'ingresso nel mondo del lavoro.

Il tirocinio o stage è un'utile strumento per conoscere dal vivo il sistema aziendale e delle professioni. Esso favorisce un'esperienza di lavoro che ha valore di credito formativo atto a favorire una presentazione del proprio saper fare a potenziali datori di lavoro.

Il tirocinio formativo e di orientamento si presenta come un rapporto triangolare tra ente promotore, azienda ospitante e tirocinante. Lo *stage* è stato introdotto nel panorama giuridico italiano dalla legge 24 giugno 1997, n. 196 [1], norma che ha dato attuazione al protocollo 24 settembre 1996 tra il governo e le parti sociali c.d. "accordo per il lavoro". Con la suddetta legge sono stati introdotti nel nostro ordinamento giuridico nuovi istituti e delineate modalità rinnovate per l'esercizio di istituti già esistenti al fine di definire un nuovo ruolo strategico del progetto per i servizi del lavoro.

Il tirocinio formativo e di orientamento è un contratto diretto favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di studenti, disoccupati, inoccupati e soggetti portatori di handicap. Lo stesso è definito come una misura di politica attiva consistente in un orientamento al lavoro e formazione ed il contratto di tirocinio, pur non configurandosi come un rapporto di lavoro, è finalizzato all'arricchimento delle esperienze, al conseguimento di competenze professionali e all'inserimento e reinserimento lavorativo.

La predetta norma all'articolo 18 ha rivisitato un istituto lavoristico che si colloca tra la formazione ed il lavoro: si tratta del tirocinio *formativo e di orientamento*. Con tale istituto il legislatore si prefigge l'obiettivo di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro agevolando le scelte professionali mediante la conoscenza diretta della realtà lavorativa. Per favorire ciò, il legislatore ritiene che lo strumento del tirocinio formativo e di orientamento possa dare anche risposte positive alle precarie condizioni di lavoro degli italiani.

Il suddetto articolo 18 detta i principi ed i criteri generali, delegando poi l'intera regolamentazione del tirocinio ad un Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale da emanarsi di concerto con il Ministro della pubblica istruzione e il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. In linea generale, la norma che andrà a regolamentare i tirocini formativi e di orientamento, deve prevedere:

1. la possibilità di poter promuovere iniziative da parte di soggetti pubblici o a partecipazione pubblica e di soggetti privati non aventi scopo di lucro, in possesso di particolari requisiti come le agenzie regionali per l'impiego e gli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, le università, i provveditorati agli studi, le istituzioni scolastiche statali e le istituzioni scolastiche non statali che rilascino titoli di studio con valore legale, i centri pubblici di formazione e/o orientamento, ovvero a partecipazione pubblica o operanti in regime di convenzione;
2. l'attuazione delle iniziative nell'ambito di progetti di orientamento e di formazione, con precedenza per quelli definiti all'interno di programmi operativi quadro predisposti dalle regioni;

3. lo svolgimento dei tirocini sulla base di specifiche convenzioni intervenute tra i soggetti di cui al punto 1) ed i datori di lavoro pubblici e privati;
4. la previsione della durata dei rapporti, non costituenti rapporti di lavoro, in misura non superiore a dodici mesi, ovvero a ventiquattro mesi in caso di soggetti portatori di *handicap*;
5. l'obbligo da parte dei soggetti promotori di assicurare i tirocinanti mediante specifica convenzione con l'INAIL e per la responsabilità civile e di garantire la presenza di un tutore come responsabile didattico-organizzativo delle attività. Nel caso in cui i soggetti promotori siano le agenzie regionali per l'impiego e gli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il datore di lavoro ospitante può stipulare la predetta convenzione con l'INAIL direttamente e a proprio carico;
6. l'attribuzione del valore di crediti formativi alle attività svolte nel corso degli *stage* e delle iniziative di tirocinio pratico da utilizzare per l'avvio di un rapporto di lavoro;
7. la possibilità di ammissione al rimborso totale o parziale degli oneri finanziari connessi all'attuazione di progetti di tirocinio a favore dei giovani del Mezzogiorno presso imprese di regioni diverse da quelle operanti nella predetta area, ivi compresi, gli oneri relativi alla spesa sostenuta dall'impresa per il vitto e l'alloggio del tirocinante;
8. la soppressione, qualora necessario, delle norme vigenti;
9. la computabilità dei soggetti portatori di *handicap* impiegati nei tirocini ai fini della legge 2 aprile 1968, n. 482, e successive modificazioni, sempreché i tirocini siano oggetto di convenzione ai sensi degli articoli 5 e 17 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e siano finalizzati all'occupazione.

Il D.M. 25 marzo 1998, n. 142 del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale emanato di concerto con i predetti ministri ha disciplinato le modalità e l'utilizzo del tirocinio. L'articolo 1 del Decreto, a proposito delle finalità, ha messo in evidenza tre aspetti: il fine del tirocinio che è quello di *realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro*; i rapporti che i datori di lavoro privati e pubblici intrattengono con i soggetti da essi ospitati, *non costituiscono rapporti di lavoro* ; il *numero massimo di tirocinanti* che le aziende possono ospitare [2]. L'articolo 2 ha disciplinato le modalità di attivazione e l'individuazione dei *soggetti preposti alla promozione dei tirocini* [3]. Quanto alle *assicurazioni sociali* la disciplina ha previsto che i soggetti promotori sono tenuti ad assicurare i tirocinanti contro gli infortuni su lavoro presso l'INAIL. Inoltre, si deve provvedere a stipulare presso una compagnia assicuratrice una polizza per la responsabilità civile verso terzi. La disciplina prevede che i soggetti promotori devono garantire la presenza di un *tutore come responsabile didattico-organizzativo* delle attività ed i soggetti che ospitano i tirocinanti devono indicare il *responsabile aziendale dell'inserimento dei tirocinanti* cui fare riferimento. Inoltre, il legislatore ha voluto che i tirocini siano svolti sulla base di apposite *convenzioni* stipulate tra i soggetti promotori ed imprese ospitante e alla convenzione stessa deve essere accluso un progetto formativo e di orientamento [4]. Quanto alla *convenzione* la normativa ha previsto che i soggetti promotori devono trasmettere copia della convenzione stessa e di ciascun progetto formativo e di orientamento alla regione, alla Direzione Territoriale del Lavoro e delle Politiche Sociali ed alle rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza, agli organismi locali delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. In ordine al *valore dei corsi* è stato previsto che le attività svolte nel corso dei tirocini di formazione e orientamento, gli stessi possono assumere valore di credito formativo e, qualora opportunamente attestato dalle strutture promotrici, possono essere riportate nel *curriculum* dello studente o del lavoratore ai fini dell'erogazione da parte delle strutture pubbliche dei servizi per facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. La normativa ha stabilito che la *durata* dei tirocini formativi e di orientamento può andare da un minimo di 4 mesi ad un massimo di 24 mesi [5].

La c.d. legge Biagi, il D.Lgs. 10/9/2003, n. 276, all'articolo 60 aveva previsto il tirocinio estivo di orientamento che poteva essere promosso durante le vacanze estive a favore di un adolescente o di un giovane, iscritto a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado, con fini orientativi e di addestramento pratico. La durata non poteva essere superiore a tre mesi e doveva svolgersi nel periodo tra la fine dell'anno accademico e scolastico e l'inizio di quello successivo. Il relativo compenso non poteva essere superiore all'importo massimo mensile di € 600,00.

Questa tipologia di tirocinio non ha avuto vita facile in quanto, a seguito di svariati ricorsi promossi da diverse regioni, la

Corte Costituzionale con la sentenza n. 50 del 13 gennaio 2005 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 60 del D.Lgs. n. 276/2003.

L'istituto del tirocinio formativo e di orientamento è stato successivamente fortemente riformato dall'articolo 11 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 che prevedeva i livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini.

Nuovamente sull'istituto è intervenuta la Corte Costituzionale e con sentenza dell'11 dicembre 2012, n. 287 ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 11 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, confermando la competenza normativa residuale delle Regioni in materia di tirocini formativi e di orientamento.

2. Tipologie dei tirocini

L'attuale disciplina prevede quattro tipologie di tirocini (curriculari, non curriculari, di inserimento/reinserimento al lavoro, in favore di particolari categorie). A prescindere delle differenze che distinguono ciascuna tipologia e che di seguito si evidenzia, il modello di tirocinio è comune a tutte. Si tratta di un rapporto che si svolge fra tre soggetti: ente promotore, azienda ospitante e tirocinante.

2.1. Tirocini curriculari

Sono quei tirocini compresi in un processo di apprendimento formale svolto all'interno di piani di studio delle università nell'ambito di lauree triennali e specialistiche, di dottorati di ricerca, di master e degli istituti scolastici, la cui finalità è quella di assegnare il processo di apprendimento e di formazione [6]. I tirocini devono essere promossi da *università* o *istituzioni universitarie* che rilasciano titoli accademici, da istituzioni scolastiche che rilasciano titoli di studio con valore legale o da *centri di formazione professionale* in convenzione con la regione o la provincia. I *soggetti ospitanti* sono tutte le aziende private o pubbliche. I *tirocinanti* sono gli studenti e gli allievi. La durata è stabilita dal soggetto promotore.

2.2. Tirocini non curriculari

Sono quei tirocini finalizzati a realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito dei processi formativi e di favorire le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro. I *soggetti promotori* sono individuati dalla normativa regionale e, in assenza di normativa regionale, dall'art. 18 della legge n. 196/1997 e dal D.M. n. 142/1998, che sono: 1) i servizi per l'impiego; 2) le università e istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici; 3) i provveditorati agli studi; 4) le istituzioni scolastiche statali e non statali che rilasciano titoli di studio con valore legale, anche nell'ambito dei piani di studio previsti dal vigente ordinamento; 5) i centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale e/o orientamento nonché i centri operanti in regime di convenzione con la regione o la provincia competente, ovvero accreditati ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 giugno 1997, n. 196; 6) le comunità terapeutiche, gli enti ausiliari e le cooperative sociali purché iscritti negli specifici albi regionali, ove esistenti; 7) i servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla regione; 8) le istituzioni formative private, non aventi scopo di lucro, diverse da quelle indicate in precedenza, sulla base di una specifica autorizzazione, fatta salva la possibilità di revoca, della regione; 9) i soggetti abilitati all'attività di intermediazione ex articolo 2 del D.Lgs. 10/9/2003, n. 276 [7]. I tirocinanti sono neolaureati e neodiplomati che hanno conseguito il titolo da non più di 12 mesi e devono risultare disoccupati, lavoratori in mobilità o inoccupati. I soggetti ospitanti sono tutte le aziende private o pubbliche. La durata non può superare i 6 mesi.

2.3. Tirocini di inserimento/reinserimento al lavoro

Sono quei tirocini rivolti a giovani per favorire l'inserimento o a meno giovani per sostenere il reinserimento nel mondo del lavoro. Le finalità sono quelle di fare acquisire formazione per agevolare le scelte professionali delle persone che sono alla ricerca di un impiego. I *soggetti promotori* sono individuati dalla normativa regionale e, in assenza della disciplina regionale, dall'art. 18 della legge n. 196/1997 e dal D.M. n. 142/1998, nonché dai soggetti abilitati all'attività di

intermediazione ex articolo 2 del D.Lgs. 10/9/2003, n. 276. I *soggetti ospitanti* sono tutte le aziende private o pubbliche. I tirocinanti sono i disoccupati, i lavoratori in mobilità e gli inoccupati. La *durata* del tirocinio è prevista dalla normativa regionale, in assenza, si applica il limite previsto dal D.M. n. 142/1998 che stabilisce il termine massimo di 6 mesi.

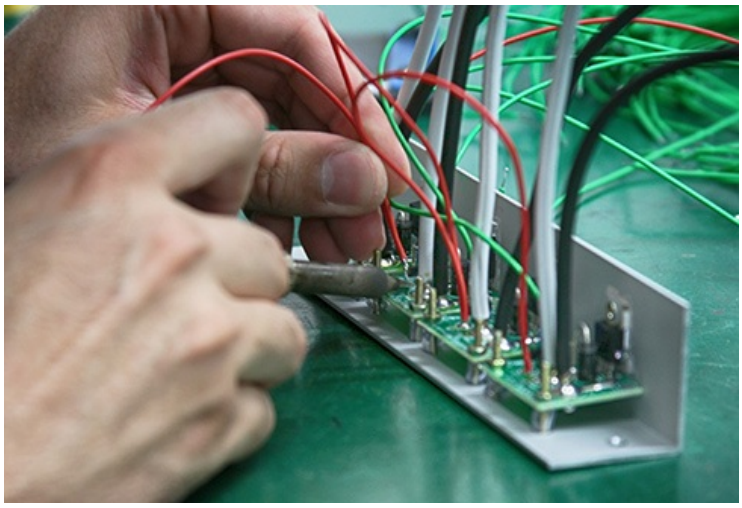
2.4. Tirocini in favore di particolari categorie

Sono quei tirocini rivolti a categorie protette, persone svantaggiate ed in genere a soggetti deboli, quali: disabili; invalidi fisici, psichici e sensoriali; soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti, condannati ammessi a misure alternative; immigrati; richiedenti asilo; disoccupati di lunga durata. I *soggetti promotori* sono individuati dalla normativa regionale e, in assenza della disciplina regionale, dall'art. 18 della legge n. 196/1997 e dal D.M. n. 142/1998, nonché dai soggetti abilitati all'attività di intermediazione ex articolo 2 del D.Lgs. 10/9/2003, n. 276. I *soggetti ospitanti* sono tutte le aziende private o pubbliche. I *tirocinanti* sono i disoccupati, i lavoratori in mobilità e gli inoccupati. La *durata* del tirocinio è prevista dalla normativa regionale, in assenza, si applica il limite previsto dal D.M. n. 142/1998 che prevede 24 mesi per i portatori di handicap e 12 mesi per gli altri soggetti svantaggiati.

3. Le novità apportate dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 e dalla legge 9 agosto 2013, n. 99

La riforma Fornero, legge 28 giugno 2012, n. 92, intervenendo sull'istituto, ha previsto all'articolo 34 la stipula, in sede di Conferenza Stato-Regioni, di un accordo per la definizione di linee-guida condivise per uniformare la materia del tirocinio formativo e di orientamento su tutto il territorio nazionale. L'obiettivo del legislatore è di revisionare la disciplina dei tirocini formativi, contrastare l'uso distorto e illegittimo, individuando modalità con cui il tirocinante presta la propria attività. Altro passo in avanti è rappresentato dal riconoscimento di un congruo compenso, seppure in forma forfettaria, in relazione alla prestazione lavorativa svolta e comunque di importo non inferiore a € 300,00 mensili. Il legislatore ha preteso che le linee guida, in ogni caso, devono ispirarsi ai seguenti criteri:

- *revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo;*
- *previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività;*
- *individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza;*
- *riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfetaria, in relazione alla prestazione svolta.*



Le suddette linee guida sono state adottate dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni e Province Autonome del 24 gennaio 2013.

Nelle *linee guida* sono stati stabiliti gli standard minimi previsti a cui le Regioni e le Province autonome si dovranno uniformare nell'adeguamento della propria normativa. In particolare i predetti standard devono riguardare: *la revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo; la previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività; la individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza; il riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfettaria, in relazione alla prestazione svolta: l'indennità minima stabilita per le attività svolte dal tirocinante dovrà essere non inferiore a 300 euro lordi mensili che le Regioni possono elevare nella messa a punto delle norme regionali.*

Le predette *linee-guida* non si applicano:

- ai tirocini curriculari promossi dalle università o dalle scuole, o comunque non soggetti alle comunicazioni obbligatorie in quanto svolti all'interno di un percorso formale di istruzione o formazione;
- ai tirocini finalizzati allo svolgimento della pratica professionale ed all'accesso alle professioni ordinistiche;
- ai tirocini transnazionali realizzati nell'ambito di specifici programmi europei;
- ai tirocini per soggetti extracomunitari promossi all'interno delle quote di ingresso;
- ai tirocini estivi.

Il suddetto accordo Stato-Regioni prevede, altresì, che le Regioni e le Province autonome sono tenute ad adeguare la propria normativa agli standard minimi entro il termine di sei mesi dall'accordo stesso e quindi entro il 24 luglio 2013.

Le linee guida prevedono in favore del tirocinante un compenso mensile, stabilito dalla legislazione regionale, che non può essere inferiore ad € 300,00. Il compenso non ha natura retributiva, bensì di rimborso spese forfettario, pertanto, non è richiesto alcun documento giustificativo. Il predetto compenso è soggetto a registrazione sul LUL ed ai fini fiscali è tassato come reddito assimilato al lavoro dipendente.

Il D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, all'articolo 2, comma 5 ter, per facilitare gli adempimenti dei soggetti promotori, stabilisce per i tirocini formativi e di orientamento che i datori di lavoro privati e pubblici con sedi in più regioni possono fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale. Inoltre, le comunicazioni obbligatorie possono essere accentrate presso il servizio informatico il cui ambito territoriale è situata la sede legale dell'azienda.

La normativa, in particolare la legge 24 giugno 1997, n. 196, ha stabilito che il tirocinio o lo stage posto in essere nel rispetto delle norme non è considerato un rapporto di lavoro di tipo subordinato e, quindi, al tirocinante non è applicabile alcun contratto collettivo. Pertanto, ne discende che il tirocinante non gode di nessuna tutela né previdenziale (malattia, maternità, ecc.) né retributiva (salario minimo). Le parti possono, inoltre, interrompere il rapporto di tirocinio senza alcun preavviso o onere alcuno. Ciò comporta che al tirocinante non si applica la tutela obbligatoria.

Il periodo di tirocinio o stage non è utile neanche ai fini dei contributi previdenziali figurativi. L'impresa ospitante è tenuta ad attivare presso l'INAIL l'assicurazione infortunistica (voce di tariffa 0611) nonché alla stipula di una assicurazione privata per la copertura di rischi diversi. Inoltre, l'azienda ospitante è tenuta ad osservare tutte le norme antinfortunistiche e di igiene sul lavoro.

Il contratto di *tirocinio* o *stage* descrive in modo specifico gli obiettivi formativi che il periodo di *tirocinio* o *stage* si prefigge, la durata del rapporto, il nome del *tutor* interno all'azienda che seguirà il tirocinante, la modalità con cui il tirocinante sarà accompagnato dall'azienda - cioè i compiti che l'azienda affiderà al tirocinante ed il modo con cui il tirocinante sarà seguito nella loro espletazione - gli orari giornalieri in cui lo stagista sarà a disposizione dell'azienda, il rimborso mensile previsto e le agevolazioni a cui lo stagista avrà diritto.

Il legislatore, seppure in via sperimentale, per consentire lo svolgimento di tirocini all'interno delle amministrazioni pubbliche ha previsto al comma 6 dell'articolo 2 del D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito in legge 9 agosto 2013, n. 99, l'istituzione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali un fondo di 2 milioni l'anno per il periodo 2013-2015. Inoltre, sempre l'articolo 2 - commi 10, 11 e 12 - prevede altri incentivi volti a promuovere tirocini curriculari per gli anni 2013 e 2014 da destinare alle attività degli studenti iscritti ai corsi di laurea nell'anno accademico 2013/2014.

Il tirocinio previsto per l'accesso alle libere professioni è stato disciplinato dal DPR 7 agosto 2012, n. 137 [8]. La suddetta normativa ha previsto che il tirocinio ha una durata massima di 18 mesi e per sei mesi può essere svolto durante il corso di studio per la laurea, sulla base di convenzioni tra i Consigli nazionali degli Ordini ed il Ministero dell'Università. Anche se il tirocinio non è riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato, l'articolo 9, comma 4 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 2012, n. 27 ha stabilito che al tirocinante è riconosciuto un rimborso spese forfettariamente concordato dopo i primi sei mesi di tirocinio.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con il decreto direttoriale 17 settembre 2013, prot. n. 345 ha aggiornato il vademecum "Modelli e Regole" per le comunicazioni obbligatorie telematiche, le cui modifiche sono entrate in vigore il 10 gennaio 2014. I soggetti che instaurano rapporti di tirocinio di tipo extracurriculare sono tenuti ad effettuare la comunicazione obbligatoria sul modello UNILAV, mentre rimangono esclusi dalla comunicazione i tirocini curriculari, i tirocini previsti per l'accesso alle professioni ordinistiche, i tirocini transnazionali, i tirocini per soggetti extracomunitari promossi all'interno delle quote di ingresso, i tirocini estivi ed i periodi di pratica professionale.

La novità apportata dal predetto decreto è costituita dal *"Quadro Tirocini"* . In particolare sono stati inseriti i campi *"Tipologia soggetto promotore"* dove va riportata la tipologia del soggetto promotore, *"CF soggetto promotore"* , ovviamente, va indicato il codice fiscale del soggetto promotore, *"Denominazione"* va inserita la denominazione del soggetto promotore, *"Categoria del tirocinante"* dove va inserito il relativo codice da selezionare dalla specifica tabella e *"Tipologia tirocinio"* dove va riportato il relativo codice che si ricava dell'apposita tabella.

La disposizione ha previsto altresì che nel campo “Contratto collettivo applicato” deve essere indicato il codice “ND”. Inoltre, la norma ha previsto che nel modello UNILAV, al quadro “Retribuzione/Compenso”, va indicato il *compenso totale* previsto per il tirocinio e qualora dovesse risultare impossibile calcolare lo stesso, va indicato il valore *“zero”*. Lo stesso valore “zero” va indicato nel caso di tirocinio con soggetti che percepiscono assegni di sostegno al reddito.

4. Controlli ispettivi e sistema sanzionatorio

Il personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è tenuto in primo luogo a verificare la tipologia di tirocinio, se di formazione e orientamento ovvero se di reinserimento/inserimento [9]. In secondo luogo il personale ispettivo è tenuto a valutare la legittimità del tirocinio anche alla luce della normativa regionale vigente. Inoltre, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la circolare 12/9/2011, n. 24 ha stabilito che qualora un tirocinio formativo mascheri di fatto un rapporto di lavoro subordinato, anche se la legge non lo prevede espressamente, il personale ispettivo deve procedere alla riqualificazione del rapporto in un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato con la conseguenza per il datore di lavoro (soggetto ospitante) dell’applicazione delle relative sanzioni amministrative e del recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi.

Gli ispettori del lavoro, inoltre, procederanno ad adottare la diffida accertativa di cui all’art. 12 del D.Lgs. n. 124/2004 per consentire al lavoratore di recuperare in ogni caso il credito retributivo maturato a fronte dell’utilizzo abusivo o fraudolento del tirocinio.

Infine, la Riforma Fornero all’articolo 35 ha previsto una sanzione amministrativa pecuniaria cha va da € 1.000,00 a € 6.000,00, che ridotta ai sensi dell’articolo 16 delle legge n. 689/1981 è pari ad € 2.000,00, da applicare al trasgressore – azienda ospitante - che non corrisponde al tirocinante l'indennità prevista per la prestazione svolta.

Nel silenzio della legge n. 92/2012, a parere di chi scrive, si deve ritenere perfettamente e pianamente applicabile la procedura di diffida precettiva di cui all’art. 13 del D.lgs. n. 124/2004, come sostituito dall’art. 33 della legge n. 183/2010, 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 ridotta, nella misura pari a 1.000 euro (minimo edittale).

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [10] recentemente ha chiarito che può considerarsi *“meramente formale”* e quindi non sanzionabile anche la mancata indicazione nel modello UNILAV della *“retribuzione/compenso”*.

Si evidenzia, inoltre, che il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e l’Ordine dei Consulenti del Lavoro, al fine di diffondere la cultura della legalità e semplificare gli adempimenti a carico dei datori di lavoro, in data 15 gennaio 2014 hanno sottoscritto un protocollo d’intesa perl'asseverazione della regolarità delle imprese in materia di contribuzione e di retribuzione [11].

5. La proposta di legge della Regione Calabria

L’accordo Stato-Regioni del 24 gennaio 2013 ha previsto che le Regioni e le Province autonome dovevano provvedere, entro il termine di sei mesi, ad adeguare la propria normativa agli standard minimi previsti dall’accordo stesso e, quindi, entro il 24 luglio 2013.

La Regione Calabria con atto della giunta regionale del 29 luglio 2013, n. 268 ha deliberato di recepire, nel rispetto dei livelli essenziali fissati dalla legislazione nazionale, la proposta in materia di

tirocini formativi e di orientamento, di tirocini di inserimento/reinserimento e di tirocini estivi, secondo quanto previsto dalle Linee Guida Regionali nonché di approvare le predette Linee Guida secondo quanto previsto dall'Accordo Stato/Regioni del 24 gennaio 2013 [12].

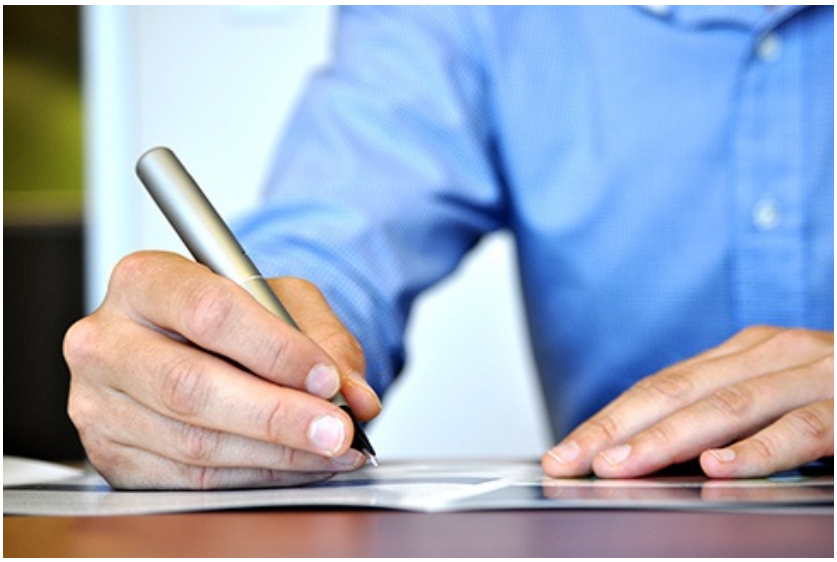
Per quanto riguarda l'indennità di partecipazione, la predetta deliberazione della giunta regionale ha stabilito che al tirocinante è riconosciuta un'indennità minima per la partecipazione al tirocinio pari a € 400,00 mensili e l'indennità stessa compete a fronte di una partecipazione minima al percorso del 70% su base mensile.

Presso la segreteria dell'Assemblea del Consiglio regionale il 12 febbraio 2013 è stata presentata la proposta di legge n. 430/9^, assegnata alla III Commissione per l'esame di merito ed alla II Commissione per il parere.

La proposta di legge si prefigge la regolamentazione e la promozione dei tirocini di buona qualità, secondo le linee previste dal documento **«un quadro di qualità per i tirocini»**, presentato dalla Commissione UE il 18 aprile 2012, e secondo lo **«schema di accordo riguardante linee guida per la materia dei tirocini»** elaborato dalla Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome.

In linea generale, i 12 articoli che compongono la proposta di legge, non si discostano dal contenuto delle linee guida concordati nella Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome del 24 gennaio 2013.

6. Conclusioni



L'Unione Europea benché finora non si sia occupata di dare una regolamentazione specifica ai tirocini formativi, negli ultimi anni, al fine di favorire la comprensione, la comparazione e la semplificazione delle norme relative ai sistemi di transizione scuola-lavoro, nonché per l'armonizzazione degli standard qualitativi internazionali e sostenere la mobilità, la massima trasparenza e fruibilità delle informazioni, la migliore opportunità di controllo e di confronto degli standard a livello europeo, si sta muovendo per definire le linee guida comuni validi in tutta l'Europa,

La comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 5/12/2012 dal titolo "verso un quadro di qualità per i tirocini" va nella direzione di sintetizzare l'analisi della seconda fase di consultazione delle parti sociali europee su un'eventuale iniziativa dell'Unione europea riguardante un quadro di qualità per i tirocini. La commissione si prefigge che i tirocini extracurriculari, intesi come periodo limitato di sperimentazione lavorativa presso imprese, enti o organismi senza scopo di lucro effettuata da studenti o giovani che hanno di recente terminato gli studi al fine di acquisire una eccellente esperienza pratica nel campo lavorativo prima di iniziare una attività professionale, possono assumere un ruolo fondamentale. Inoltre, la commissione intravede nei tirocini la possibilità che gli stessi possano costituire un potenziale trampolino di lancio per le carriere professionali più produttive, aiutare a favorire la creazione di posti di lavoro durevoli, ridurre la disoccupazione giovanile e di contribuire all'aumento del tasso di occupazione.

La proposta di raccomandazione del consiglio UE del 4/12/2013 relativa a un quadro di qualità per i tirocini mette in tutta evidenza come *"negli ultimi due decenni i tirocini sono diventati, per i giovani, un'importante porta di ingresso nel mercato del lavoro. Promuovere l'occupabilità e la produttività dei giovani è fondamentale per il loro accesso nel mercato del lavoro. Per quanto i tirocini rappresentino sempre più una caratteristica standard dei nostri mercati del lavoro, la loro diffusione è stata tuttavia accompagnata da crescenti preoccupazioni in merito ai contenuti dell'apprendimento e alle condizioni di lavoro. Per facilitare realmente l'accesso all'occupazione, i tirocini devono offrire contenuti di apprendimento di qualità e condizioni di lavoro adeguate e non dovrebbero costituire un'alternativa economica a posti di lavoro regolari".*

Un gruppo di ricercatori dell'ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro [13] ha svolto uno studio sulla mappatura regionale al 14 ottobre 2013 ed ha sviluppato una fotografia molto chiara, ma non certamente incoraggiante sulla situazione delle regioni che, ancora a distanza di circa sei mesi dal termine per l'adempimento, non si sono dati una nuova legislazione in materia di tirocini formativi e di orientamento.

Secondo quanto è emerso dallo studio dei dati ADAPT solo 12 sono le regioni che hanno recepito le *linee guida* in

modo completo e, precisamente, l'Abruzzo, la Toscana, la Calabria, la Campania, l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, il Lazio, la Lombardia, le Marche, il Piemonte, la Sicilia e il Veneto. Le Regioni e le province che hanno recepito le *linee guida* in **modo incompleto** sono la Basilicata, la provincia di Bolzano, la Liguria, il Molise, la Puglia, l'Umbria e la provincia di Trento e 2 sono le Regioni che **non hanno recepito** le *linee guida* e non sono dotate di una normativa precedente: la Sardegna e la Valle d'Aosta.

Fino ad oggi, dopo quasi un anno dalla stipula dell'accordo Stato/regioni del 24 gennaio 2013 e dopo sei mesi dalla scadenza del termine per l'approvazione di una nuova normativa in materia di tirocini formativi e di orientamento, non possiamo certamente dire che è stato pienamente raggiunto l'obiettivo che si era prefisso la legge "Fornero". Quel quadro omogeneo ed uniforme sull'intero territorio nazionale, di regole poste a garanzia della qualità di uno strumento assai diffuso nel primo accesso al lavoro, non è stato ancora completato.

Se lo Stato si fosse dotato di strumenti normativi atti a premiare le regioni virtuose e punire le regioni inadempienti, certamente avremmo ottenuto, forse ancora prima della scadenza del termine, l'effetto sperato.

In assenza di una siffatta normativa, quanto altro tempo ci vorrà perché l'Italia possa raggiungere quell'uniformità tanto attesa dai cittadini?

Infine, secondo il principio del potere sostitutivo, si evidenzia che nei confronti delle regioni inadempienti al recepimento delle linee guida, la materia dei tirocini formativi e di orientamento rimane regolata dalle rispettive normative regionali ed in via residuale dall'articolo 18 della legge n. 196/1997.

Note:

[1] La legge 24/6/1997, n. 196 "c.d. pacchetto Treu" dal titolo *"Norme in materia di promozione dell'occupazione"* è intervenuta profondamente a innovare la normativa lavoristica al fine di poter dare nuove risposte alle notevoli richieste che provenivano sia dai disoccupati che dalle imprese. Gli imprenditori rappresentavano nuove esigenze e richiedevano più flessibilità sia in entrata che in uscita.

[2] Il comma 3 dell'articolo 1 del D.M. 25 marzo 1998, n. 142 ha previsto che i datori di lavoro possono ospitare tirocinanti in relazione all'attività dell'azienda, nei seguenti limiti:
a) aziende con non più di cinque dipendenti a tempo indeterminato, un tirocinante;
b) con un numero di dipendenti a tempo indeterminato compreso tra sei e diciannove, non più di due tirocinanti contemporaneamente;
c) con più di venti dipendenti a tempo indeterminato, tirocinanti in misura non superiore al dieci per cento dei suddetti dipendenti contemporaneamente.

[3] L'articolo 2 del D.M. 25 marzo 1998, n. 142 prevede al primo comma che i tirocini formativi e di orientamento sono promossi, anche su proposta degli enti bilaterali e delle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, da parte dei seguenti soggetti, anche tra loro associati:
a) agenzie per l'impiego istituite ai sensi degli articoli 24 e 29 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, sezioni circoscrizionali per l'impiego di cui all'articolo 1 della medesima legge, ovvero strutture, aventi analoghi compiti e funzioni, individuate dalle leggi regionali;
b) università e istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici;
c) provveditorati agli studi;
d) istituzioni scolastiche statali e non statali che rilascino titoli di studio con valore legale, anche nell'ambito dei piani di studio previsti dal vigente ordinamento;
e) centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale e/o orientamento nonché centri operanti in regime di convenzione con la regione o la provincia competente, ovvero accreditati ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 giugno 1997, n. 196;
f) comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali purché iscritti negli specifici albi regionali, ove esistenti;
g) servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla regione.
2. I tirocini possono essere promossi anche da istituzioni formative private, non aventi scopo di lucro, diverse da quelle indicate in precedenza, sulla base di una specifica autorizzazione, fatta salva la possibilità di revoca, della regione.

[4] Il comma 2 dell'articolo 4 del D.M. 25 marzo 1998, n. 142 ha previsto che il progetto formativo e di orientamento deve obbligatoriamente contenere:

a) obiettivi e modalità di svolgimento del tirocinio assicurando, per gli studenti, il raccordo con i percorsi formativi svolti presso le strutture di provenienza;
b) i nominativi del tutore incaricato dal soggetto promotore e del responsabile aziendale;
c) gli estremi identificativi delle assicurazioni di cui all'articolo 3;
d) la durata ed il periodo di svolgimento del tirocinio;
e) il settore aziendale di inserimento.

[5] Il comma 1 dell'articolo 7 del D.M. 25 marzo 1998, n. 142 ha stabilito che i tirocini formativi e di orientamento hanno la durata massima di:

a) **non superiore a quattro mesi** nel caso in cui i soggetti beneficiari siano studenti che frequentano la scuola secondaria;

b) **non superiore a sei mesi** nel caso in cui i soggetti beneficiari siano lavoratori inoccupati o disoccupati ivi compresi quelli iscritti alle liste di mobilità;

c) **non superiore a sei mesi** nel caso in cui i soggetti beneficiari siano allievi degli istituti professionali di Stato, di corsi di formazione professionale, studenti frequentanti attività formative post-diploma o post laurea, anche nei diciotto mesi successivi al completamento della formazione;

d) **non superiore a dodici mesi** per gli studenti universitari, compresi coloro che frequentano corsi di diploma universitario, dottorati di ricerca e scuole o corsi di perfezionamento e specializzazione nonché di scuole o corsi di perfezionamento e specializzazione post-secondari anche non
universitari, anche nei diciotto mesi successivi al termine degli studi;

e) **non superiore a dodici mesi** nel caso in cui i soggetti beneficiari siano persone svantaggiate ai sensi del comma 1 dell'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381, con l'esclusione dei soggetti individuati al successivo punto f);

f) **non superiore a ventiquattro mesi** nel caso di soggetti portatori di handicap.

[6] Circolare 12/9/2011, n. 24 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per l'Attività Ispettiva.

[7] Interpello 21/9/2011, n. 36 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per L'Attività Ispettiva.

[8] L'articolo 6 del DPR 7 agosto 2012, n.137 ha disciplinato il tirocinio per l'accesso alla professione. In particolare, il comma 6 della norma prevede:
1. Il tirocinio professionale è obbligatorio ove previsto dai singoli ordinamenti professionali e ha una durata massima di diciotto mesi. Resta ferma l'esclusione delle professioni sanitarie prevista dall'articolo 9, comma 6, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Il tirocinio consiste nell'addestramento, a contenuto teorico e pratico, del praticante ed è finalizzato a conseguire le capacità necessarie per l'esercizio e la gestione organizzativa della professione.

[9] Cfr. Circolare n.24 del 12/9/2011 MLPS.

[10] Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con nota del 10 gennaio 2014, prot. n.489, in risposta al Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, ha chiarito che possono considerarsi meramente formali e quindi non sanzionabili *"tutte le violazioni che si concretino in una comunicazione di assunzione errata o incompleta,* **tale da non incidere sull'essenziale funzione di controllo e monitoraggio che caratterizza il collocamento**".

[11] Il protocollo prevede che l'asseverazione di conformità dei rapporti di lavoro, denominata ASSE.CO., sarà rilasciata dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro o dalla propria Fondazione Studi e permetterà di **certificare la regolarità riguardo al lavoro minorile, all'orario di lavoro, ai contratti collettivi, agli obblighi contributivi e pagamento della retribuzione,** relativamente al rapporto di lavoro subordinato e parasubordinato instaurati dai datori di lavoro.

[12] La deliberazione della Giunta Regionale Calabria del 29 luglio 2013 n. 268 è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria del 16/9/2013.

[13] Rivista telematica ADAPT, LABOUR STUDIES, e-Book series n. 16/2013 – Stage: più regole, meno certezze, di Francesca Fazio e Michele Tiraboschi.

---

[*] Il dott. Giuseppe Cantisano è Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del libero pensiero degli autori e non impegnano, in alcun modo, l'amministrazione di appartenenza.

[**] Il dott. Luigi Oppedisano è Funzionario ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del libero pensiero degli autori e non impegnano, in alcun modo, l'amministrazione di appartenenza.