



Università degli Studi di Catania
Facoltà di Giurisprudenza

Paolo Pascucci

La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento:
ieri, oggi e... domani
(ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)

WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 135/2011



© Paolo Pascucci 2011
Facoltà di Giurisprudenza – Università di Urbino “Carlo Bo”
paolo.pascucci@uniurb.it

ISSN – 1594-817X
Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: + + 39 095 230464 – Fax: + +39 095 313145
centrostudidantona@lex.unict.it
www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione

**La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento:
ieri, oggi e... domani
(ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)***

**Paolo Pascucci
Università di Urbino "Carlo Bo"**

1. Premessa: non c'è solo l'art. 8	4
2. Una breve sintesi delle regole vigenti	6
3. Osservazioni sull'esperienza di questi anni	7
3.1. Osservazioni "in fatto"	7
3.2. Osservazioni "in diritto"	9
4. L'art. 11 del d.l. n. 138/2011: un fulmine a ciel sereno	11
5. La rubrica dell'art. 11 e il suo collegamento con il primo periodo del comma 1: la promozione dei tirocini	12
6. Il secondo periodo del comma 1 dell'art. 11	14
6.1. L'area di non applicazione del limite massimo di 6 mesi (art. 11, secondo periodo del comma 1)	14
6.1.1. Tirocini per disabili e svantaggiati.....	15
6.1.2. Tirocini "curricolari"	16
6.1.2.1. Sull'ammissibilità di tirocini scolastici ed universitari "non curricolari" per studenti che non abbiano concluso ancora gli studi	18

* Questo scritto costituisce un'ampia rielaborazione della relazione presentata a due recenti incontri di studio: il primo svoltosi a Piacenza il 3 novembre 2011 presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore sul tema "La riforma del tirocinio formativo e di orientamento: art. 11 della legge n. 148/2011 e legislazione regionale"; il secondo tenutosi a Modena il 9 novembre 2011 presso la Fondazione "Marco Biagi" dell'Università di Modena e Reggio Emilia sul tema "Apprendistato e tirocini: nuove opportunità per imprese, p.a. e professionisti". Questo scritto è destinato alla pubblicazione sul n. 4/2011 di "Diritto delle relazioni industriali".

6.2. I tirocini "non curriculari" contemplati dal secondo periodo del comma 1 dell'art. 11	19
6.2.1. Una necessaria riflessione sulla nozione di "tirocinio formativo e di orientamento"	20
6.2.2. I tirocini di reinserimento e di inserimento lavorativo ...	23
6.2.3. Una pressoché impossibile interpretazione dell'art. 11 ..	25
6.2.4. Le conseguenze dell'interpretazione letterale del secondo periodo del comma 1 dell'art. 11	26
6.2.5. Un'ipotesi di interpretazione sistematica del secondo periodo del comma 1 dell'art. 11	26
7. Oltre l'art. 11	30
8. L'agenda del confronto sui tirocini: i livelli essenziali di tutela	31
8.1. La definizione e le finalità.....	32
8.2. La capacità promozionale.....	32
8.3. La convenzione	32
8.4. I diritti e i doveri delle parti.....	33
8.5. La salute e la sicurezza dei tirocinanti.....	33
8.6. Il progetto formativo e di orientamento	33
8.7. I limiti alla capacità di ospitare tirocini	33
8.8. I requisiti per i tirocinanti.....	34
8.9. I limiti all'applicazione produttiva	34
8.10. La durata.....	35
8.11. Il sussidio	35
8.12. La previdenza e gli <i>stages</i> all'estero.....	35
8.13. Le violazioni e le sanzioni	35
9. Gli ambiti di intervento delle Regioni	36
9.1. L'individuazione dei promotori	36
9.2. Il progetto formativo, la formazione ed il tutorato	37

9.3. Gli ospitanti	37
9.4. I tirocinanti.....	37
9.5. La durata	38
9.6. La valutazione e le sanzioni.....	38
10. Conclusione	39

1. Premessa: non c'è solo l'art. 8

La manovra della scorsa estate, finalizzata a predisporre urgenti misure per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148), sarà ricordata dai giuslavoristi, e non solo, soprattutto per una norma: l'art. 8¹. Una norma che rischia di mettere in forse non poche delle certezze che il diritto del lavoro del novecento ha consegnato ai lavoratori.

Mentre giuristi del lavoro, esponenti sindacali e lavoratori si affannavano su quella disposizione, una parte non trascurabile dell'opinione pubblica del nostro Paese, costituita in gran parte da giovani essenzialmente privi di lavoro, si andava allarmando anche per un'altra previsione del provvedimento di agosto: l'art. 11. Una norma con la quale il Governo ha introdotto alcune modifiche alla disciplina dei tirocini formativi e di orientamento, creando non poco sconcerto non solo tra i giovani, ma anche tra gli operatori – come ad esempio le scuole, le università ed i Centri per l'impiego – i quali quotidianamente utilizzano questo diffuso strumento che avvicina le persone al mondo del lavoro.

Scopo di questo scritto è quello di analizzare le implicazioni di tale intervento legislativo e della circolare che, un mese dopo la sua emanazione, il Ministero del lavoro ha diramato per chiarire la portata dell'intervento medesimo².

Prima di procedere a tale analisi, pare tuttavia opportuno svolgere alcune considerazioni di carattere generale, tenendo conto peraltro dell'impossibilità di ricostruire compiutamente in questa sede l'evoluzione di un istituto la cui amplissima diffusione nella pratica avrebbe forse meritato maggiore attenzione anche da parte dei giuristi³.

¹ Su cui, fra i tanti, cfr. G. FERRARO, *Il contratto collettivo dopo l'art. 8 del decreto n. 138/2011*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 129/2011; A. PERULLI-V. SPEZIALE, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione di Agosto" del Diritto del lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 132/2011; F. CARINCI, *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 133/2011; E. ALES, *Dal "caso FIAT" al "caso Italia". Il diritto del lavoro "di prossimità", le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 134/2011.

² Si tratta della circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 12 settembre 2011, n. 24, a firma congiunta del Direttore generale per l'attività ispettiva e del Direttore generale per le politiche dei servizi per il lavoro, su cui cfr. R. SCHIAVONE, *Tirocini formativi: primi chiarimenti ministeriali dopo la Manovra*, in *Guida lav.*, 2011, n. 37 p. XXXVI ss.

³ Cfr. in tal senso M. NAPOLI, *Prefazione*, in P. PASCUCCI, *Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, Torino, 2008, p. XIII.

Pertanto, ci si limiterà, da un lato, a ricordare i punti salienti delle discipline vigenti dei tirocini⁴ e, dall'altro lato, a svolgere alcune sintetiche osservazioni sull'applicazione dell'istituto che possono rivelarsi utili per delineare a grandi linee il contesto nel quale si inserisce il recente intervento del legislatore statale: intervento che, se si eccettuano alcuni sporadici provvedimenti di contorno⁵, sopraggiunge dopo un silenzio durato quattordici anni da quando, grazie all'art. 18 della l. 24 giugno 1997, n. 196 ed al suo regolamento attuativo emanato con il d.m. 25 marzo 1998, n. 142⁶, entrò in vigore la prima disciplina organica dei tirocini formativi e di orientamento⁷.

Per altro verso, come emerge anche dal nervoso dibattito seguito al recente intervento legislativo, si evidenzia la necessità di svolgere anche alcune riflessioni proiettate al futuro della regolamentazione dell'istituto, alle quali sarà dedicata la parte finale di questo scritto.

⁴ Si tratta, appunto di "discipline" (al plurale) in ragione della presenza di norme statali e di norme regionali: su ciò v. *infra* nel testo.

⁵ V., ad esempio, il testo originario dell'art. 10, comma 7, lett. d, secondo periodo, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, il quale, allo scopo di facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, esentava dalle limitazioni quantitative di utilizzazione dei contratti a termine i contratti a tempo determinato stipulati a conclusione di un periodo di tirocinio o di *stage*. Tale disposizione è stata successivamente modificata dall'art. 1, comma 41, lett. a, della l. 24 dicembre 2007, n. 247, che ha espunto dalla previsione dell'esenzione quantitativa i contratti a tempo determinato stipulati a conclusione di un periodo di tirocinio o di *stage*, cosicché anche per la stipulazione di questi contratti vale il limite quantitativo determinato dai contratti collettivi ex art. 10, comma 7, del d.lgs. n. 368/2001.

⁶ Su tale disciplina cfr.: P.A. VARESI, *Art. 18. I tirocini formativi e di orientamento*, in M. NAPOLI (a cura di), *Il «Pacchetto Treu» (L. 24 giugno 1997, n. 196 – Norme in materia di promozione dell'occupazione [...])*, Commentario sistematico, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1998, p. 1359 ss.; A. MARESCA e S. CIUCCIOVINO, *Regolamentati i tirocini formativi e di orientamento*, in *Dir. prat. lav.*, 1998, p. 1571 ss.; A. LASSANDARI, *Gli obblighi formativi nel contratto di apprendistato e di tirocinio: rilievi esegetici sui decreti ministeriali di attuazione della legge n. 196/1997*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, I, p. 93 ss.; F. BANO, voce *Stage*, in *Dig. disc. priv., Sez. comm.*, Aggiornamento, Torino, 2000, p. 741 ss.; M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in *Dir. rel. ind.*, 2001, p. 61 ss.; G. CANAVESI, voce *Stage*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, 2002, Aggiornamento, p. 1 ss.; F. BACCHINI, *I tirocini formativi e di orientamento*, in *Dir. prat. lav.*, 2003, n. 12, inserto; P. BELLOCCHI, *Tirocini e alternanza scuola-lavoro*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro privato e pubblico*, V ed., Trattati brevi, Collana diritto privato diretta da P. RESCIGNO, Milano, 2009, p. 511 ss.; P. PASCUCCI, *Stage e lavoro*, cit.

⁷ Per una prima, e tuttora attuale, riflessione sui tirocini v. M. NAPOLI, *Gli stages nel diritto del lavoro*, in *Id.*, *Questioni di diritto del lavoro*, Torino, 1996, p. 153 ss.

2. Una breve sintesi delle regole vigenti

Dalla disciplina di base dei tirocini formativi e di orientamento contenuta nei citati provvedimenti statali degli anni novanta, nonché in successive disposizioni regionali, emergono i seguenti tratti salienti:

a) i tirocini sono esperienze formative e di orientamento la cui principale caratteristica consiste nella presenza del tirocinante in un luogo di lavoro nel quale effettua un percorso formativo "in situazione" acquisendo una concreta conoscenza del mondo del lavoro;

b) la caratterizzazione formativo/orientativa di tutti i tirocini contemplati dalla disciplina – che risulta esplicitamente in virtù sia dell'obbligo di predisporre un progetto formativo/orientativo per ogni tirocinio sia dell'obbligatoria presenza di due tutor a garanzia della serietà dell'iniziativa – non impedisce che gli stessi tirocini possano essere finalizzati anche ad ulteriori scopi, come l'agevolazione dell'inserimento o del reinserimento lavorativo di soggetti che, per svariati motivi, incontrino difficoltà nel trovare occupazione. Tuttavia, qualunque sia il fine ultimo del tirocinio, non può comunque essere messo in discussione il fatto che si tratti comunque di uno strumento formativo/orientativo: caratteristica senza la quale il tirocinio cessa di essere tale;

c) come afferma espressamente lo stesso art. 18 della l. n. 196/1997, i tirocini formativi e di orientamento non costituiscono rapporti di lavoro, fermo restando che, ove si atteggiino in modo difforme da quanto risulta dalla loro disciplina, ben possono essere oggetto di una diversa qualificazione giudiziale anche in termini di rapporto di lavoro;

d) l'attivazione del tirocinio presuppone a monte la stipulazione di una convenzione tra il soggetto che lo promuove ed il soggetto che lo ospita: tale convenzione, da un lato, è inquadrabile come l'atto contrattuale (l'unico esistente nel caso di specie) volto a regolare i rapporti tra i suoi stipulanti ed a predisporre la disciplina *ad hoc* per il tirocinio a cui si riferisce; da un altro lato, per le peculiari finalità dei tirocini, nonostante la sua natura di negozio privatistico, è evidente che la convenzione tende a perseguire un interesse pubblico⁸;

e) i soggetti promotori dei tirocini sono preventivamente identificati in ragione del ruolo che svolgono, il quale deve avere una specifica relazione con le finalità perseguite dal tirocinio. Quanto alla capacità di ospitare i tirocinanti, essa è attribuita sia a soggetti pubblici sia a soggetti privati, con alcune limitazioni in relazione al numero dei loro dipendenti;

⁸ Per questa prospettiva cfr. P. PASCUCCI, *Stage e lavoro*, cit., p. 231 ss.

f) i tirocini sono sempre esperienze con una durata massima predeterminata, che sono destinate a soggetti diversi identificati in ragione del vantaggio che essi possono ricevere dall'effettuazione del tirocinio;

g) sebbene non sussista un rapporto contrattuale diretto tra il tirocinante ed il datore di lavoro che lo ospita, in capo agli stessi si configurano diritti ed obblighi in relazione allo svolgimento dell'esperienza, gravando alcuni obblighi anche in capo al soggetto promotore.

3. Osservazioni sull'esperienza di questi anni

Le osservazioni sull'esperienza realizzatasi in questi quasi tre lustri possono distinguersi "in fatto" e "in diritto".

3.1. Osservazioni "in fatto"

Dal punto di vista fattuale:

a) i tirocini formativi e di orientamento sono quantitativamente proliferati, anche sulla spinta delle riforme scolastiche ed universitarie che hanno enfatizzato il ruolo dei percorsi formativi in alternanza⁹; si può ormai parlare di una vera e propria esplosione del fenomeno, che rappresenta il più diffuso strumento di primo approccio dei giovani (e non solo) al mondo del lavoro;

b) alla crescita quantitativa dei tirocini non è purtroppo corrisposta una loro crescita qualitativa. Anche quando non è fraudolentemente utilizzato per mascherare un rapporto di lavoro, non sempre il tirocinio è effettuato in modo da realizzare gli obiettivi per i quali formalmente è stato attivato. In particolare:

⁹ Per quanto concerne il settore universitario, v. l'art. 10, comma 1, lett. f, del decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509 il quale ha individuato – tra le tipologie delle attività formative indispensabili per conseguire gli obiettivi formativi qualificanti di ogni classe di corsi di studio – le «attività formative volte ad agevolare le scelte professionali, mediante la conoscenza diretta del settore lavorativo cui il titolo di studio può dare accesso, tra cui, in particolare, i tirocini formativi e di orientamento di cui al decreto del Ministero del lavoro 25 marzo 1998, n. 142». Un'identica previsione si ritrova nell'art. 10, comma 5, lett. d, del decreto del Ministro dell'università 22 ottobre 2004, n. 270, con il quale è stato modificato il citato d.m. n. 509/1999. Nel decreto del 2004 si aggiunge (art. 10, comma 5, lett. e) che nell'ipotesi di cui all'art. 3, comma 5, i corsi di studio dovranno prevedere attività formative relative agli *stages* e ai tirocini formativi presso imprese, amministrazioni pubbliche, enti pubblici o privati ivi compresi quelli del terzo settore, ordini e collegi professionali, sulla base di apposite convenzioni. Per quanto attiene al settore scolastico v. il d.lgs. 15 aprile 2005, n. 77, con cui, in attuazione alla delega di cui all'art. 4 della l. 28 marzo 2003, n. 53, sono state definite le norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro: su ciò v. P. PASCUCCI, *Stage e lavoro*, cit., p. 150 ss.

b1) in non pochi casi il soggetto promotore – che per le proprie finalità istituzionali dovrebbe essere il vero fulcro del sistema – si limita a svolgere una funzione meramente burocratica di impulso dell'iniziativa senza curarsi di individualizzare la progettazione dell'esperienza in relazione ai bisogni del tirocinante e senza monitorarla attentamente nel suo svolgimento e nei suoi esiti;

b2) la fondamentale funzione del tutorato, sia dal lato del promotore sia da quello dell'ospitante, è spesso svolta in modo improvvisato senza che i soggetti incaricati dispongano delle competenze necessarie per dare adeguato sostegno ad un'esperienza formativa;

b3) molto spesso, alla disponibilità ad ospitare i tirocinanti non corrisponde una reale volontà e/o capacità dei datori di lavoro di operare quale sorta di "agenzia formativa in situazione" e ciò essenzialmente a causa della pressante e prioritaria necessità di far fronte alle esigenze produttive;

c) questi fattori incidono negativamente sugli esiti del tirocinio che, invece di formare ed orientare il tirocinante, paradossalmente lo disorientano, non consentendogli di mettere a frutto l'esperienza per verificare sul campo la capacità di praticare quanto appreso nei processi formativi formali (il passaggio dal "sapere" al "saper fare") e per misurare le proprie attitudini ad operare in un contesto relazionale quale è quello del lavoro (il "saper essere");

d) un altro paradosso si coglie inoltre là dove il tirocinio riguarda soggetti già usciti dai percorsi di istruzione o comunque quelli in cerca di lavoro. In simili ipotesi, sempre più spesso il tirocinio – che, in quanto istituto formativo, formalmente non dà diritto ad alcun compenso per il tirocinante – diviene invece il "prezzo" che questi deve surrettiziamente pagare per poter sperare di ottenere in futuro una qualche concreta opportunità lavorativa. La trafila è nota: prima uno *stage*, magari seguito da un altro *stage*, poi un contratto di apprendistato, poi un contratto di lavoro parasubordinato a progetto, poi un contratto di lavoro subordinato a termine e così via, fino a che non arrivi l'"età per la pensione... senza pensione". Da un punto di vista tecnico, il tirocinio sconta una mutazione genetica-funzionale tramutandosi in una sorta di "apprendistato senza retribuzione" o di "patto di prova lunga", privo peraltro anche delle pur minimali tutele presenti in quest'ultimo istituto lavoristico.

3.2. Osservazioni "in diritto"

Alle precedenti osservazioni sui fatti se ne accompagnano alcune di carattere tecnico-giuridico con particolare riferimento alla disciplina statale del 1997/1998:

a) al di là dell'indubbio merito di aver finalmente regolato organicamente l'istituto, oggi tale disciplina non tiene conto dell'evoluzione che nel frattempo ha riguardato, da un lato, il mondo dell'istruzione scolastica ed universitaria e, dall'altro lato, il ruolo della formazione come strumento di politica attiva del lavoro: ne è prova il novero dei soggetti promotori (v. *infra* § 6.2.2.);

b) le norme degli anni novanta accolgono una visione per così dire "fordista" dei datori di lavoro ospitanti, prendendo in considerazione soltanto coloro che abbiano una certa consistenza occupazionale fondata sui lavoratori a tempo indeterminato. Tale visione appare oggi non del tutto adeguata sia rispetto all'evoluzione delle tipologie contrattuali di lavoro (diffusione dei contratti temporanei) sia con riferimento alle ancor più evidenti modificazioni morfologico-strutturali delle imprese, le cui dimensioni non corrispondono più necessariamente alla loro capacità produttiva. Per altro verso, la crescente diffusione dell'iniziativa economica privata nel settore terziario fa emergere tutta una serie di imprese individuali, specie nel settore della consulenza avanzata, che appare irrealistico escludere totalmente dal sistema dei tirocini, specialmente in ragione della diffusione dei diplomati-laureati che aspirano ad una formazione sul campo e che sono in cerca di occupazione;

c) la disciplina degli anni novanta non presta adeguata attenzione ad una serie di problemi che incidono sulla tutela del tirocinante: da un lato, non scioglie alcuni nodi che hanno a che fare con il profilo temporale dei tirocini (ripetibilità dell'esperienza e ripetibilità con lo stesso ospitante), mentre, da un altro lato, appare assai lacunosa per quanto attiene ai diritti e doveri di tutte le parti (promotore, ospitante, tirocinante) ed alle conseguenze delle violazioni della disciplina;

d) dopo la riforma costituzionale del 2001, la quale ha ribadito la competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di formazione (art. 117, comma 4, Cost.) e la sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2005, n. 50¹⁰, si è consolidata l'opinione secondo cui la disciplina dei tirocini spetta alla competenza esclusiva delle Regioni, potendo la disciplina statale esercitare solo una funzione sussidiaria-residuale in mancanza di norme regionali. Va tuttavia ricordato che, con una motivazione assai succinta, la Corte si è limitata a dichiarare illegittimo

¹⁰ In *Gazz. uff.* del 2 febbraio 2005.

l'art. 60 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 in quanto la disciplina dei tirocini estivi di orientamento ivi prevista¹¹, dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene alla formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni¹²;

e) l'indiscutibile competenza esclusiva delle Regioni per tutti gli aspetti formativi dell'istituto non può escludere la predeterminazione da parte dello Stato di regole generali in riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali da garantire in modo omogeneo in tutto il Paese (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.) per quanto attiene alla tutela dei tirocinanti ed alla garanzia della genuinità del tirocinio, da determinare con atti legislativi (del cui carattere cedevole e sussidiario potrebbe seriamente dubitarsi). Peraltro, la compresenza di queste diverse competenze impone di intervenire applicando il principio della "leale collaborazione" tra Stato e Regioni caldeggiato dalla Corte costituzionale nel caso di materie caratterizzate da competenze interferenti¹³;

f) per altro verso, non si dovrebbe trascurare come possano emergere anche profili ascrivibili nella competenza "solo" concorrente delle Regioni (esercitabile quindi nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legge statale) ove si inquadrino i tirocini come strumenti di politica attiva del lavoro riconducibili nel principio costituzionale della tutela del lavoro (art. 117, comma 3, Cost.);

g) l'intervento legislativo in materia di alcune Regioni ha avuto l'indubbio merito di aggiornare la disciplina dei tirocini alla luce delle intervenute modificazioni del quadro giuridico e socio-economico, superando in non pochi casi le criticità appena evidenziate nella disciplina statale ed introducendo elementi in grado di favorire la qualificazione dei tirocini. Tuttavia, ad uno sguardo d'insieme, oggi emerge un quadro regolativo dell'istituto a "macchie di leopardo" che vede, da un lato, aree del Paese in cui le regole promanano da leggi regionali spesso ispirate a criteri sostanzialmente comuni (sulla scorta di quelli introdotti dalla l.r. dell'Emilia-Romagna 26 luglio 2005, n. 17)¹⁴ e, da un diverso lato, altre aree in cui si applica la normativa statale, ancorché talora reinterpretata

¹¹ Su tale norma cfr. P. BELLOCCHI, *Commento all'art. 60*, in M. PEDRAZZOLI (coord.), *Il mercato del lavoro – Commentario al d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, 2004, p. 648 ss.; E. BALLETTI, *Commento all'art. 60*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro ed i nuovi moduli contrattuali*, Padova, 2004, p. 699 ss.

¹² V., tra gli altri, G. CANAVESI, *La giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa in materia di lavoro, con particolare riferimento alla formazione professionale e alla previdenza sociale*, in *Dir. merc. lav.*, 2005, p. 479 ss.

¹³ Corte cost. n. 50/2005, cit.

¹⁴ Per un panorama della disciplina dei tirocini a livello regionale v. S. FACELLO e F. FAZIO, *La mappa dei tirocini formativi e di orientamento in Italia*, in *www.adapt.it*, 12 settembre 2011.

alla luce di delibere o linee guida regionali. Al di là dei profili di legittimità di questo dato, c'è da chiedersi se la presenza di regole diverse sul piano geografico rechi vantaggi all'istituto dei tirocini nel momento in cui l'importanza della dimensione territoriale è messa in discussione dalla crescente instabilità degli insediamenti produttivi e dai processi di mobilità e frammentazione delle aziende. Senza alcuna pretesa di accreditare un monolitismo regolativo in materia, pare assolutamente condivisibile l'invito proveniente da più parti per lo meno ad un'armonizzazione della disciplina.

4. L'art. 11 del d.l. n. 138/2011: un fulmine a ciel sereno

Questa breve analisi è finalizzata non già ad esorcizzare o demonizzare i tirocini, bensì a valorizzarne le preziose funzioni, facendo sì che essi cessino di rappresentare uno strumento di surrettizio inserimento al lavoro privo di formazione e, come tale, indebitamente in concorrenza con il contratto di apprendistato.

Proprio quest'ultimo aspetto era stato opportunamente sottolineato nell'Intesa del 27 ottobre 2010 tra Governo, Regioni e parti sociali per il rilancio dell'apprendistato, con cui il Governo si era impegnato ad avviare un tavolo tripartito per la definizione di 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.

Sia per gli obiettivi sia per il metodo, la strada sembrava quella giusta e "il cielo sopra il tirocinio" sembrava finalmente avviato a rasserenarsi. Cosicché ben può definirsi un fulmine a ciel sereno l'improvviso intervento del Governo che, senza alcuna preventiva concertazione, ha legiferato in materia mediante una norma di decreto legge (art. 11 del d.l. n. 138/2011)¹⁵, successivamente convertito in

¹⁵ L'art. 11 stabilisce al comma 1 che "I tirocini formativi e di orientamento possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime. Fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione, i tirocini formativi e di orientamento non curriculari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio". Il comma 2 prevede che "In assenza di specifiche regolamentazioni regionali trovano applicazione, per quanto compatibili con le

legge¹⁶ con voto di fiducia e, quindi, praticamente senza dibattito parlamentare.

Al di là della criticabilità del metodo seguito, l'art. 11 del d.l. n. 138/2011 si poneva obiettivi più che rispettabili: da un lato, ribadire come la capacità promozionale dei tirocini spetti solo a chi possieda validi requisiti; dall'altro lato, limitare la durata massima dei tirocini che, specialmente nel caso dei soggetti usciti dai percorsi scolastici ed universitari, troppo spesso si traducono in un'estenuante ed indebita simulazione di un apprendistato o di un patto di prova¹⁷.

Il perseguimento di questi importanti obiettivi avrebbe tuttavia richiesto una ben maggiore attenzione in sede di redazione della norma da parte del legislatore, il quale non sembra aver soppesato tutta la portata della disposizione. Ne è prova il fatto che, di fronte al notevole sconcerto suscitato nell'opinione pubblica dall'art. 11, il 12 settembre scorso il Ministero del lavoro ha diramato la circolare n. 24, mediante la quale, fornendo i propri indirizzi operativi sulla nuova disciplina, ne ha proposto un'interpretazione che, per la natura giuridica della circolare, ovviamente assume valore soltanto entro il contesto amministrativo entro cui essa è destinata ad operare.

Occorre quindi entrare *in medias res* ed affrontare la tutt'altro che agevole esegesi della norma.

5. La rubrica dell'art. 11 e il suo collegamento con il primo periodo del comma 1: la promozione dei tirocini

La prima osservazione riguarda la rubrica dell'art. 11 – che parla di “Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini” – e la sua connessione con il contenuto della norma.

L'espressione “livelli di tutela essenziali” sembra indicare come il legislatore sia consapevole che, nonostante la competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di formazione, alcuni aspetti dei tirocini rientrino nella competenza esclusiva della legge statale in quanto riconducibili appunto alla determinazione dei livelli essenziali delle

disposizioni di cui al comma che precede, l'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 e il relativo regolamento di attuazione”.

¹⁶ In sede di conversione la norma è rimasta sostanzialmente inalterata, essendosi provveduto soltanto ad alcuni ritocchi formali.

¹⁷ V. quanto giustamente rilevato da M. TIRABOSCHI, *Tirocini: il machismo (e l'impotenza) delle Regioni, l'ipocrisia delle imprese*, in *www.adapt.it*, 22 settembre 2011. Sull'opportunità di ridurre o diversificare i termini di durata massima dei tirocini “post-titolo” cfr. P.A. VARESI, *Il ruolo delle Università nella promozione dei tirocini formativi e di orientamento e dell'apprendistato “alto”*, in P. REGGIANI GELMINI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi. Le politiche per la transizione dai percorsi formativi al mercato del lavoro*, Milano, 2006, p. 425.

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale¹⁸.

I "livelli di tutela essenziali" a cui la norma è dedicata riguardano l'"attivazione dei tirocini": espressione che allude ai requisiti indispensabili per far iniziare legittimamente l'esperienza, vale a dire alla capacità promozionale dei tirocini¹⁹. A tale proposito il legislatore ribadisce un principio generale già sancito dall'art. 18, lett. a, della l. n. 196/1997, secondo cui la capacità promozionale richiede il possesso di specifici requisiti al fine di offrire idonee garanzie all'espletamento del tirocinio. La norma del 1997 nei fatti assorbiva implicitamente tali requisiti nell'espressa individuazione dei soggetti evidentemente ritenuti dal legislatore in grado di possederli²⁰. L'art. 11, invece, effettua un rinvio in bianco alle normative regionali²¹, ritenendole quindi giustamente depositarie del potere di predeterminare i requisiti per la promozione (ferma restando la funzione residuale delle norme statali in carenza di norme regionali: art. 11, comma 2).

Almeno per quanto riguarda il profilo della promozione dei tirocini, l'espressione "livelli essenziali di tutela" pare esaurirsi qui.

Tuttavia, dato che le stesse leggi regionali finora emanate, nella parte in cui individuano i requisiti per la promozione dei tirocini, ribadiscono espressamente il rispetto dei livelli essenziali fissati dalla legge nazionale (v. l'art. 24, comma 1, della l.r. Emilia-Romagna n. 17/2005), sarebbe stato lecito attendersi la determinazione di qualche ulteriore criterio generale tale da configurarsi come livello di tutela essenziale per l'attivazione delle esperienze.

Ad esempio, senza ingerirsi in dettaglio nell'individuazione dei soggetti promotori, il legislatore statale bene avrebbe fatto ad identificare in senso generale le aree operative dei potenziali soggetti promotori (istruzione, formazione, mercato del lavoro, sostegno agli svantaggiati ecc.), così come ad evidenziare finalmente il principio – tanto banale

¹⁸ Come emerge anche dalla relazione di accompagnamento della disposizione. In generale sul tema v. G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007.

¹⁹ Come del resto emerge nello stesso art. 2 del d.m. n. 142/1998, il quale, sotto il titolo "modalità di attivazione", individua i soggetti promotori.

²⁰ Soggetti che lo stesso art. 18 indicava in via esemplificativa e che l'art. 2 del d.m. n. 142/1998 aveva poi individuato in via tassativa.

²¹ Il termine "normative", utilizzato in luogo di quello ben più restrittivo di "leggi", pare tenere conto del fatto che in alcune Regioni, ancorché sulla base di disposizioni generali di legge regionale, le disposizioni sui tirocini sono adottate da atti diversi dalla legge, come le delibere della giunta regionale (è il caso, ad esempio, di quelle adottate dalla Giunta della Regione Marche in base all'art. 18 della l.r. 25 gennaio 2005, n. 2, consultabili in http://www.istruzioneformazioneelavoro.marche.it/legge2_2005/art18.asp).

quanto troppo spesso disatteso – secondo cui il soggetto promotore può attivare tirocini soltanto a favore dei soggetti di cui si occupi istituzionalmente nell'esercizio della propria attività.

Se quindi la rubrica dell'art. 11 si riferisce ai livelli essenziali evocati dall'art. 117 Cost., questi sembrerebbero emergere più concretamente solo nel secondo periodo del comma 1, là dove il legislatore fissa alcuni principi sulla durata dei tirocini senza evocare le norme regionali.

6. Il secondo periodo del comma 1 dell'art. 11

Il secondo periodo del comma 1 modifica innanzitutto direttamente, ancorché solo in parte, l'art. 18, comma 1, lett. *d*, della l. n. 196/1997, che stabiliva in 12 mesi la durata massima dei tirocini ed affidava al suo regolamento il compito di modulare tale durata massima in funzione della specificità dei diversi tipi di utenti (v. art. 7 del d.m. n. 142/1998)²². La nuova durata massima dei tirocini è fissata in 6 mesi.

6.1. L'area di non applicazione del limite massimo di 6 mesi (art. 11, secondo periodo del comma 1)

La nuova durata massima di 6 mesi tuttavia non si applica ad una duplice gamma di ipotesi: la prima riguarda i tirocini a favore di soggetti disabili e svantaggiati, la seconda i tirocini "curricolari"²³.

²² Il d.m. n. 142/1998 aveva conservato il tetto massimo di 12 mesi solo per i tirocini destinati: agli studenti universitari, compresi i frequentanti 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 18 mesi successivi al termine degli studi (art. 7, comma 1, lett. *d*); alle persone svantaggiate ai sensi del comma 1 dell'art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381 (invalidi fisici, psichici e sensoriali; ex degenti di istituti psichiatrici; soggetti in trattamento psichiatrico; tossicodipendenti; alcolisti; minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare; condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione previste dagli articoli 47, 47-*bis*, 47-*ter* e 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificati dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663; soggetti indicati con un d.P.C.M.) (art. 7, comma 1, lett. *e*).

Nelle altre ipotesi da esso contemplate, il d.m. n. 142/1998 aveva invece già mantenuto entro i 6 mesi la durata massima dei tirocini: non più di 4 mesi per gli studenti frequentanti la scuola secondaria (art. 7, comma 1, lett. *a*); non più di 6 mesi per i lavoratori inoccupati o disoccupati ivi compresi quelli iscritti alle liste di mobilità (art. 7, comma 1, lett. *b*); non più di 6 mesi per gli allievi degli istituti professionali di Stato, di corsi di formazione professionale, gli studenti frequentanti attività formative post-diploma o post-laurea, anche nei 18 mesi successivi al termine degli studi (art. 7, comma 1, lett. *c*).

Per quanto concerne i disabili, sia l'art. 18, comma 1, lett. *d*, della l. n. 196/1997 sia l'art. 7, comma 1, lett. *f*, del d.m. n. 142/1998 avevano previsto una durata massima di 24 mesi.

²³ Per evitare confusioni, in questo scritto ci si adegua alla terminologia legislativa che usa la parola "curricolare" sebbene nella lingua italiana il termine corretto sia "curricolare", così come è corretto "curricolo" e non "curriculo".

6.1.1. Tirocini per disabili e svantaggiati

Diversamente da quanto risultava in virtù del rinvio del d.m. n. 142/1998 alla l. 8 novembre 1991, n. 381, l'art. 11 non ricomprende nell'area dello svantaggio sociale²⁴ i tirocini destinati agli "ex degenti di istituti psichiatrici", ai "minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare" ed a coloro "identificabili come svantaggiati" con d.P.C.M. ai sensi dell'art. 4, comma 1, della predetta legge del 1991. Pertanto, mentre in precedenza i tirocini destinati a tali soggetti potevano durare fino a 12 mesi, ora non possono superare i 6, con un'incongruente ed ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni assimilabili²⁵.

In ogni caso non è chiaro perché il legislatore non abbia tenuto conto della ben più aggiornata definizione di "lavoratore svantaggiato" accolta dall'art. 2, n. 18, del Regolamento n. 800/2008 della Commissione Europea²⁶.

Peraltro, nel momento in cui esclude il tetto massimo dei 6 mesi per i tirocini destinati ai soggetti disabili e svantaggiati, l'art. 11 non appone a tali tirocini altro limite di durata massima. Non essendo ipotizzabile un tirocinio a tempo indeterminato, si deve ritenere che restino in vigore i limiti massimi stabiliti dalla disciplina statale del 1997/1998 (24 mesi per i disabili e 12 mesi per gli svantaggiati contemplati dall'art. 11).

²⁴ Su cui v. M.V. BALLESTRERO e G.G. BALANDI (a cura di), *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, Bologna, 2005.

²⁵ Occorre inoltre segnalare che, fra i soggetti esclusi, non rientrano neppure gli stranieri richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale di cui al d.lgs. 30 maggio 2005, n. 140: soggetti che, secondo un esplicito ordine del giorno della Camera dei Deputati accolto il 14 settembre scorso (prima firmataria l'on. Gatti), il Governo si sarebbe impegnato a considerare espressamente tra quelli esclusi.

²⁶ Tale Regolamento – relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione – considera "lavoratore svantaggiato" chiunque rientri in una delle seguenti categorie: *a)* chi non abbia un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; *b)* chi non possieda un diploma di scuola media superiore o professionale (ISCED 3); *c)* i lavoratori che abbiano superato i 50 anni di età; *d)* gli adulti che vivano soli con una o più persone a carico; *e)* i lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che superi almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato; *f)* i membri di una minoranza nazionale all'interno di uno Stato membro che abbiano necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile. Ai sensi del successivo n. 19, si intende per "lavoratore molto svantaggiato" il lavoratore senza lavoro da almeno 24 mesi, mentre in base al n. 20, si intende per "lavoratore disabile" chiunque sia: *a)* riconosciuto disabile ai sensi dell'ordinamento nazionale o *b)* caratterizzato da impedimenti accertati che dipendono da un handicap fisico, mentale o psichico.

6.1.2. Tirocini "curricolari"

L'altra categoria di tirocini esclusi dall'applicazione del limite di 6 mesi si ricava "per esclusione": poiché l'art. 11 precisa che la riduzione a 6 mesi della durata massima, proroghe comprese, dei tirocini formativi e di orientamento riguarda solo i tirocini "non curricolari", tale limite non si applica ai tirocini "curricolari". Tuttavia, la norma discutibilmente non fornisce alcuna definizione dei tirocini "non curricolari" e, per converso, di quelli "curricolari".

Una definizione di "tirocini curricolari" – peraltro non vincolante per l'interprete non essendo contenuta in un atto avente forza di legge – si rintraccia nella recente circolare ministeriale del 12 settembre 2011, la quale richiama a tal fine quanto lo stesso Ministero del lavoro aveva affermato in una precedente nota del 2007²⁷. In estrema sintesi, sarebbe "curricolare" il tirocinio promosso da un'istituzione scolastica, universitaria o formativa a favore dei propri studenti ed allievi (compresi gli iscritti a master universitari e dottorati di ricerca) e che si collochi all'interno del periodo di frequenza del corso di studi o del corso di formazione anche se non direttamente in funzione del riconoscimento di crediti formativi.

La carenza di una nozione legale della fattispecie in esame rende tuttavia difficoltoso individuarne gli esatti confini, lasciando margini all'interpretazione; d'altro canto, la pigrizia definitoria sembra aver colpito anche altri aspetti dell'art. 11, come nel caso della nozione di "neo-diplomati".

²⁷ Si tratta della nota (n. 13/Segr./0004746 del 14 febbraio 2007) con cui lo stesso dicastero aveva escluso che l'obbligo del datore di lavoro (previsto dal comma 2 dell'art. 9-bis del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 novembre 1996, n. 608: comma poi modificato dall'art. 1, comma 1180, della l. 27 dicembre 2006, n. 296) di comunicare al Centro per l'impiego l'avvio di un rapporto di lavoro o di un tirocinio riguardasse i tirocini "curricolari" (su ciò v., in senso critico, P. PASCUCCI, *Stage e lavoro*, cit., p.260 ss.). In ogni caso, per tali venivano intesi "i tirocini promossi da soggetti e istituzioni formative a favore dei propri studenti ed allievi frequentanti, per realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro", ove si realizzassero le seguenti condizioni:

- *promozione del tirocinio da parte di*: un'università o un istituto di istruzione universitaria abilitato al rilascio di titoli accademici; di un'istituzione scolastica che rilasci titoli di studio aventi valore legale; di un centro di formazione professionale operante in regime di convenzione con la Regione o la Provincia;

- *destinazione della iniziativa a favore di*: studenti universitari (compresi gli iscritti ai master universitari e ai corsi di dottorato); studenti di scuola secondaria superiore; allievi di istituti professionali o di corsi di formazione iscritti al corso di studio e di formazione nel cui ambito il tirocinio è promosso;

- *svolgimento del tirocinio all'interno del periodo di frequenza del corso di studi o del corso di formazione anche se non direttamente in funzione del riconoscimento di crediti formativi* (a titolo meramente esemplificativo, un tirocinio per la elaborazione della tesi di laurea).

Tuttavia, almeno con riferimento al settore universitario, una nozione di "tirocinio curricolare" potrebbe indirettamente rinvenirsi in fonti normative dell'ordinamento giuridico statale, ancorché di rango secondario. Si tratta di alcune previsioni contenute nel già menzionato decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 270/2004²⁸, che si occupa dell'autonomia didattica degli atenei.

Fermo restando che, formalmente, le definizioni del d.m. n. 270/2004 valgono esclusivamente ai fini di tale decreto, può comunque rilevarsi come dalle sue nozioni di "credito formativo universitario"²⁹, di "attività formativa"³⁰ e di "curriculum"³¹, nonché dalla individuazione delle varie "attività formative" ulteriori rispetto a quelle qualificanti³², possa ragionevolmente dedursi che i "tirocini curricolari" siano quelli promossi dalle università a favore dei propri studenti nell'ambito dei corsi di studio e dai quali dipenda in ogni caso l'acquisizione di crediti formativi necessari per il conseguimento del titolo di studio: e ciò sia qualora il

²⁸ Con cui è stato modificato il già citato d.m. n. 509/1999.

²⁹ L'art. 1, comma 1, lett. *l*, definisce il "credito formativo universitario" come la misura del volume di lavoro di apprendimento, compreso lo studio individuale, richiesto ad uno studente in possesso di adeguata preparazione iniziale per l'acquisizione di conoscenze ed abilità nelle attività formative previste dagli ordinamenti didattici dei corsi di studio.

³⁰ L'art. 1, comma 1, lett. *o*, ricomprende nella definizione di "attività formativa" ogni attività organizzata o prevista dalle università al fine di assicurare la formazione culturale e professionale degli studenti, con riferimento, tra l'altro, anche ai tirocini.

³¹ L'art. 1, comma 1, lett. *p*, definisce il "curriculum" come "l'insieme delle attività formative universitarie ed extrauniversitarie specificate nel regolamento didattico del corso di studio al fine del conseguimento del relativo titolo".

³² Secondo l'art. 10, comma 5, oltre alle attività formative qualificanti (art. 10, commi 1, 2 e 3), i corsi di studio debbono prevedere: *a*) attività formative autonomamente scelte dallo studente purché coerenti con il progetto formativo; *b*) attività formative in uno o più ambiti disciplinari affini o integrativi a quelli di base e caratterizzanti, anche con riguardo alle culture di contesto e alla formazione interdisciplinare; *c*) attività formative relative alla preparazione della prova finale per il conseguimento del titolo di studio e, con riferimento alla laurea, alla verifica della conoscenza di almeno una lingua straniera oltre l'italiano; *d*) attività formative, non previste dalle lettere precedenti... comunque utili per l'inserimento nel mondo del lavoro, nonché attività formative volte ad agevolare le scelte professionali, mediante la conoscenza diretta del settore lavorativo cui il titolo di studio può dare accesso, tra cui, in particolare, i tirocini formativi e di orientamento di cui al decreto 25 marzo 1998, n. 142, del Ministero del lavoro; *e*) nell'ipotesi di cui all'art. 3, comma 5, attività formative relative agli *stages* e ai tirocini formativi presso imprese, amministrazioni pubbliche, enti pubblici o privati ivi compresi quelli del terzo settore, ordini e collegi professionali, sulla base di apposite convenzioni.

In base all'art. 3, comma 4, il corso di laurea ha l'obiettivo di assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, anche nel caso in cui sia orientato all'acquisizione di specifiche conoscenze professionali, la quale – secondo il comma 5 – è preordinata all'inserimento del laureato nel mondo del lavoro ed all'esercizio delle correlate attività professionali regolamentate, nell'osservanza delle disposizioni di legge e dell'Unione europea e di quelle di cui all'art. 11, comma 4 (consultazione delle parti sociali).

tirocinio sia assolutamente obbligatorio, sia ove costituisca solo una delle varie attività formative che lo studente può scegliere per conseguire i crediti formativi necessari. Ciò che sembra contare, dunque, è che il tirocinio sia riconosciuto dal regolamento didattico del corso di studio ai fini dell'acquisizione dei crediti formativi universitari (CFU) necessari per il conseguimento del titolo di studio.

Se così fosse, potrebbe non essere "curriculare" il tirocinio di formazione e orientamento che uno studente che abbia già acquisito tutti i CFU attribuibili ai tirocini nel piano degli studi intenda nondimeno effettuare per arricchire il proprio bagaglio sollecitandone la promozione alla propria struttura educativa.

Quanto poi al tirocinio effettuato per preparare la tesi di laurea, al di là di quei corsi di studio in cui è lo stesso tirocinio a formare oggetto della discussione della prova finale (come nel caso della laurea in Scienze della formazione primaria), esso sarà considerabile "curriculare" a condizione che il regolamento didattico lo contempli tra le attività formative relative alla preparazione della prova finale per il conseguimento del titolo di studio (art. 10, comma 5, lett. c, del d.m. n. 270/2004).

6.1.2.1. Sull'ammissibilità di tirocini scolastici ed universitari "non curricolari" per studenti che non abbiano concluso ancora gli studi

Stando ad un'interpretazione strettamente letterale dell'art. 11, i tirocini scolastici ed universitari "non curricolari" – che erano perfettamente ammissibili in base alla disciplina statale del 1997/1998 – sembrerebbero ora preclusi a tutti gli studenti che non avessero concluso il ciclo di studi, dal momento che la nuova norma prevede espressamente che i tirocini "non curricolari" possono essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati. Una conclusione contraria alla *ratio* dell'istituto dei tirocini.

Per evitare un simile paradosso, non restano che due strade:

- o si ricomprendono fra quelli "curricolari" tutti i tirocini promossi dalle istituzioni scolastiche ed universitarie per i propri studenti che non abbiano ancora conseguito il titolo di studio, al di là del fatto che diano o meno diritto al riconoscimento di CFU³³: si tratta però di un'ipotesi che,

³³ È quanto afferma la circolare ministeriale n. 24 del 12 settembre 2011 là dove precisa che, anche dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011, i tirocini formativi e di orientamento non sono preclusi agli studenti (che non abbiano concluso il percorso di studi) purché siano promossi da scuole ed università e si svolgano "all'interno del periodo di frequenza del relativo corso di studi o del corso di formazione anche se... non direttamente in funzione del riconoscimento di crediti formativi".

come poc'anzi rilevato, potrebbe non trovare compiuto sostegno nelle sparse norme dell'ordinamento (almeno quello universitario);

- oppure occorre interpretare l'art. 11 in un senso diverso da quello che appare dalla sua lettera, sempre che una simile interpretazione sia fondata sui criteri ermeneutici del nostro ordinamento.

Ad ogni buon conto e nella perdurante incertezza di che cosa siano esattamente i tirocini "curricolari", la loro durata massima resta disciplinata dalle precedenti disposizioni legislative e regolamentari statali e regionali (giacché, là dove esistenti, anche queste fanno riferimento a tirocini promossi da scuole ed università): ciò comporta che i tirocini "curricolari" degli studenti universitari – per tali intendendosi tutti coloro che frequentano corsi di laurea o di laurea magistrale, dottorati di ricerca, master universitari, scuole o corsi di perfezionamento e specializzazione³⁴ – avranno una durata massima di 12 mesi, come stabilito dall'art. 7, comma 1, lett. *d*, del d.m. n. 142/1998³⁵.

6.2. I tirocini "non curricolari" contemplati dal secondo periodo del comma 1 dell'art. 11

Al di là della questione relativa alla esatta nozione di "tirocinio curricolare", se ne pone poi un'altra ben più insidiosa. Che cosa intende l'art. 11 quando parla di "tirocini formativi e di orientamento non curricolari"?

La domanda è tutt'altro che oziosa giacché, se parlando di "tirocini curricolari" si può almeno essere certi di riferirsi a quelli promossi da strutture di istruzione e formazione, con l'espressione "tirocini formativi e di orientamento non curricolari" non necessariamente si intendono solo quelli promossi da strutture di istruzione e formazione al di fuori dei

³⁴ Nonché degli studenti che frequentano scuole o corsi di perfezionamento e specializzazione post-secondari anche non universitari: v. art. 7, comma 1, lett. *d*, del d.m. n. 142/1998.

³⁵ Del resto, la disciplina dei tirocini "curricolari" riconducibili nella nozione unitaria di "tirocini di formazione e di orientamento" non può essere sganciata dai requisiti di validità dell'esperienza tra cui rientrano anche i limiti temporali. Quanto ai tirocini "curricolari" degli studenti delle scuole secondarie, per essi dovrebbe valere la durata massima di 4 mesi (ex art. 7, comma 1, lett. *a*, del d.m. n. 142/1998) almeno se si interpreta la previsione di cui all'art. 9, comma 3, del d.m. n. 142/1998 (che tiene ferma la possibilità per le istituzioni scolastiche di realizzare esperienze di *stage* e di tirocinio incluse nei piani di studio previste dal vigente regolamento) nel senso di una mera conferma della possibile promozione dei tirocini scolastici "curricolari", senza che ciò tuttavia modifichi i requisiti, anche di durata massima, previsti dallo stesso d.m. n. 142/1998: su ciò v. *amplius* P. PASCUCCI, *Stage e lavoro*, cit., p. 138 ss.

relativi ordinamenti didattici, bensì anche quelli promossi da altri soggetti titolari della capacità promozionale³⁶.

6.2.1. Una necessaria riflessione sulla nozione di “tirocinio formativo e di orientamento”

Evidentemente, tutto sta ad identificare l'esatta nozione di “tirocini formativi e di orientamento”, vale a dire se con tale espressione ci si riferisce solo ai tirocini a favore dei giovani nei percorsi di alternanza scuola-lavoro o con finalità di un primo orientamento al lavoro (essenzialmente promossi da strutture di istruzione e formazione, nel qual caso i tirocini “non curricolari” sarebbero solo quelli pur sempre promossi da tali strutture), oppure se ci si riferisca anche a quelli promossi a favore di soggetti inoccupati e disoccupati da parte di altri soggetti promotori.

La prima prospettiva è quella avallata dalla circolare ministeriale del 12 settembre scorso e, per la verità, trova un certo riscontro anche nella Carta della qualità dei tirocini approvata dalla Giunta regionale della Toscana il 1° agosto 2011³⁷.

Il presupposto teorico su cui si fonda questa prospettiva sembrerebbe trovare un significativo appiglio nelle finalità esplicitate nell'art. 18 della l. n. 196/1997. Poiché quest'ultimo fa espresso riferimento soltanto alla realizzazione di “momenti di alternanza tra studio e lavoro” ed all'agevolazione delle “scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro”, “i tirocini formativi e di orientamento” prefigurati da tale norma sarebbero soltanto quelli destinati ai soggetti (essenzialmente giovani studenti) frequentanti corsi

³⁶ La mancanza di puntuali definizioni legali impedisce di assegnare rilevanza ad ulteriori terminologie, come quella di “tirocini extracurricolari”, talora rinvenibili in documenti eterogenei fra loro, come quelli di alcune università o le *faq* ministeriali.

³⁷ Tale Carta definisce il tirocinio come una misura di accompagnamento al lavoro finalizzata a creare un contatto diretto tra una persona in cerca di lavoro ed un'azienda allo scopo sia di permettere al tirocinante di acquisire un'esperienza per arricchire il proprio curriculum sia di favorire una possibile costituzione di un rapporto di lavoro con l'azienda ospitante. Il tirocinio formativo e di orientamento consiste in un periodo di formazione professionale o anche di mero orientamento al lavoro che permette ai giovani di prendere contatto diretto con il mondo produttivo. Da tale Carta sono esclusi gli stage/tirocini “curricolari” promossi da università, istituzioni scolastiche, centri di formazione professionale e i periodi di pratica professionale, entrambi non soggetti alle comunicazioni obbligatorie in quanto esperienze previste all'interno di un percorso formale di istruzione o di formazione la cui finalità non è di favorire direttamente l'inserimento lavorativo. Sono invece inclusi i tirocini soggetti all'obbligo di comunicazione obbligatoria ai Centri per l'impiego.

In ogni caso, la Carta toscana ribadisce che il tirocinio non può essere utilizzato per attività per le quali non sia necessario un periodo formativo, confermando in sostanza la natura unitaria dei tirocini, concepibili soltanto se intesi come strumento formativo.

di studio o di formazione che, in quanto tali, non hanno familiarità con il mondo del lavoro, non riguardando quindi i soggetti – come i disoccupati o gli inoccupati – non coinvolti in processi di istruzione o formazione o che già abbiano conosciuto il mondo del lavoro³⁸. In buona sostanza, quindi, il d.m. n. 142/1998 non avrebbe correttamente attuato l'art. 18 della l. n. 196/1997 quando ha compreso i disoccupati e gli inoccupati tra i beneficiari dei tirocini formativi e di orientamento.

Va tuttavia considerato che, pur esplicitando soltanto le due finalità suindicate, lo stesso art. 18 della l. n. 196/1997 (rubricato espressamente con l'espressione "tirocini formativi e di orientamento") comprende nella fattispecie di cui si occupa anche i tirocini a favore di soggetti in cerca di occupazione: non a caso individua(va), tra i soggetti promotori, le Agenzie regionali per l'impiego e gli Uffici periferici del Ministero del lavoro, vale a dire soggetti che, in quanto gestori all'epoca dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, non potevano non svolgere la funzione promozionale nei confronti di disoccupati e inoccupati. Sotto questo profilo, dunque, l'esplicita ricomprensione di questi soggetti da parte del d.m. n. 142/1998 risulta del tutto corretta.

D'altra parte, che l'art. 18 della l. n. 196/1997 non si occupi soltanto dei tirocini di studenti ed allievi dei sistemi formativi è ulteriormente comprovato dal fatto che la norma attribuisce la capacità promozionale dei tirocini formativi e di orientamento anche alle comunità terapeutiche, agli enti ausiliari ed alle cooperative sociali³⁹ nonché ai servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla Regione: dunque a soggetti operanti non al fine di rilasciare titoli di studio, bensì per favorire l'inserimento o il reinserimento lavorativo di persone in situazioni di difficoltà. E, anche sotto questo versante, il d.m. n. 142/1998 ha correttamente ricompreso tra i beneficiari di detti tirocini persone sia svantaggiate sia disabili.

È allora alla luce di queste previsioni legislative e regolamentari, le quali depongono nel senso di una nozione assai ampia di "tirocini formativi e di orientamento", che vanno lette le finalità di tale istituto. Queste ultime vanno intese in senso ampio, sia per quanto concerne la realizzazione di "momenti di alternanza tra studio e lavoro" sia per quanto attiene all'agevolazione delle "scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro". La prima di tali finalità, senza dubbio attinente essenzialmente ai percorsi di istruzione e di formazione, comprende quindi tutte le svariate fattispecie di alternanza scuola-lavoro,

³⁸ Per una considerazione sostanzialmente in questi termini del campo di applicazione dell'art. 18 della l. n. 196/1997 cfr. M. TIRABOSCHI, *Tutele essenziali nel passaggio verso il lavoro*, in *www.adapt.it*, 13 settembre 2011.

³⁹ Iscritti negli specifici albi regionali, ove esistenti.

mentre la seconda riguarda qualsiasi situazione in cui occorra prendere diretta conoscenza con un'esperienza lavorativa, senza che ciò peraltro sia limitato solo al primissimo impatto con il mondo del lavoro. Potrebbe mai sostenersi che, nel caso di un soggetto disoccupato che miri ad un'occupazione diversa da quella che aveva avuto in passato, non si ponga un problema di conoscenza del nuovo e diverso contesto lavorativo?

Se è comunque indubbio che meglio avrebbe fatto l'art. 18 della l. n. 196/1997 ad esplicitare più chiaramente "tutte" le possibili finalità dei tirocini da esso contemplati, così giustificando maggiormente il suo richiamo ai promotori che operano nel mercato del lavoro, pare altrettanto indubbio che, per comprendere appieno l'essenza e la nozione della fattispecie legale dei tirocini di cui si sta parlando occorra prestare attenzione soprattutto ai due necessari attributi che li caratterizzano: il fatto, cioè, che essi siano tirocini "*formativi e di orientamento*". Ciò significa che formazione e orientamento, ancorché in misure variabili, saranno sempre presenti in tali tirocini: un tirocinio essenzialmente formativo si presta anche ad orientare in un certo modo le scelte professionali di chi lo effettua, evidenziando o meno le sue attitudini per lo svolgimento dell'attività connessa al tirocinio; per altro verso, un tirocinio precipuamente di orientamento svolge comunque anche una funzione formativa visto che l'orientamento si realizza mediante un coinvolgimento, per quanto attenuato, nel processo produttivo.

Del resto, tutti i tirocini contemplati dalla normativa statale del 1997/1998 si svolgono nell'ambito di specifici progetti formativi e di orientamento, i quali, non a caso, debbono essere allegati alla convenzione istitutiva. Così come, a conferma della connotazione tipicamente formativa e orientativa dell'esperienza per tutti i tirocini contemplati, è obbligatoriamente prevista la presenza di un tutore quale responsabile didattico-organizzativo dell'esperienza per conto del soggetto promotore e di un responsabile aziendale per conto del soggetto ospitante.

D'altronde, queste più che significative prescrizioni sono state confermate da quelle leggi regionali che in questi anni hanno disciplinato l'istituto in maniera più dettagliata ribadendone non a caso anche il *nomen*.

La connotazione formativa ed orientativa dei tirocini risulta decisiva per comprendere l'essenza dell'istituto e per distinguere la sua *intima natura* dai *vari scopi* per i quali esso può essere utilizzato. *Formazione e orientamento* costituiscono l'imprescindibile patrimonio genetico del tirocinio: sono, per così dire, il suo DNA, in mancanza del quale l'istituto inevitabilmente si snatura. Il che è come dire che le *varie*

finalità ultime per le quali si attivano i tirocini – acquisire crediti formativi nei percorsi di istruzione per conseguire un titolo di studio, verificare sul campo le proprie conoscenze teoriche e le proprie attitudini, favorire l'inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro ecc. – lungi dall'oscurare la connotazione formativa e orientativa del tirocinio – inducono a considerare più opportunamente la formazione e l'orientamento come *finalità* che possono assumere un *carattere strumentale* rispetto a vari scopi meritevoli di particolare tutela nell'ordinamento.

In termini più espliciti, un tirocinio che fosse finalizzato in ultima istanza ad uno specifico inserimento o reinserimento lavorativo ma che non presentasse la necessaria caratterizzazione formativa e orientativa semplicemente non sarebbe un tirocinio ai sensi dell'art. 18 della l. n. 196/1997 ecc. Si tratterebbe di tutt'altro.

6.2.2. I tirocini di reinserimento e di inserimento lavorativo

A questo punto appare più che legittimo chiedersi se l'art. 11, evocando i tirocini formativi e di orientamento "non curricolari", si riferisca anche a quelli promossi a favore di disoccupati e inoccupati da soggetti diversi da quelli preposti alla istruzione o alla formazione (come, ad esempio, i Centri per l'impiego).

Onde evitare che la norma potesse prestarsi a simili interpretazioni (legittimate dal dato letterale), la circolare ha tentato di sganciare sia dalla stessa norma sia dalla categoria concettuale dei tirocini formativi e di orientamento una autonoma tipologia di tirocini: quelli appunto di reinserimento o inserimento lavorativo.

Per quanto comprensibile, tale operazione tuttavia non convince, giacché, fondandosi su di una distinzione artificiosa tra "tirocini formativi di orientamento" e "tirocini di reinserimento/inserimento al lavoro" di cui non v'è traccia nella legge, assegna alla prima espressione una valenza riduttiva che non appare giustificata, per lo meno fino a che il legislatore non si deciderà a chiarire inequivocabilmente la questione.

Né a sostegno della tesi di una presunta autonomia giuridico-concettuale della categoria dei tirocini di reinserimento/inserimento lavorativo può addursi la risposta che il Ministero del lavoro ha recentemente fornito in relazione ad un interpellato proposto dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro (21 settembre 2011, n. 36). In tale occasione, il Ministero ha rilevato come la capacità promozionale dei tirocini formativi e di orientamento che siano finalizzati in ultima istanza all'inserimento lavorativo spetti non solo a quelli già indicati dal d.m. n. 142/1998, ma anche ai soggetti che svolgono attività di "intermediazione" ai sensi dell'art. 2, lett. b, del d.lgs. n. 276/2003.

Attività, quest'ultima, consistente nella "mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro... dell'orientamento professionale" e "della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo"⁴⁰.

Non v'è dubbio che da quest'ultima previsione contenuta nella disciplina del mercato del lavoro del 2003 possa derivare un ampliamento della platea dei soggetti promotori dei tirocini⁴¹, anche se, escluso ogni automatismo, qui la patente di promotore dovrebbe presumibilmente scaturire dall'accREDITAMENTO da parte della Regione. Tuttavia, l'eventuale ampliamento della gamma dei promotori non comporta né la creazione di una nuova categoria di tirocini né alcuna ulteriore modificazione dello "statuto" dei tirocini formativi e di orientamento, i quali continuano ad essere definiti e regolati dalle specifiche normative statali e regionali e, quand'anche siano finalizzati al reinserimento o all'inserimento lavorativo, richiedono l'applicazione di tutte le prescrizioni valide per tutti i tirocini formativi e di orientamento. Non a caso, del resto, il d.lgs. n. 276/2003 nulla prevede di diverso al riguardo.

In altri termini, a prescindere dai vari scopi, non esiste un "tipo" legale – vale a dire una "fattispecie tipica" prevista e disciplinata dal legislatore – di tirocinio formativo e di orientamento diverso da quello introdotto dal legislatore nel 1997/1998 e successivamente valorizzato dalle leggi regionali. Per intendersi, anche i tirocini che l'art. 11, comma 2, della l. 12 marzo 1999, n. 68 richiama a favore dei disabili⁴² vanno comunque ricondotti entro il "tipo" di cui all'art. 18 della l. n. 196/1997⁴³.

Può quindi certamente sostenersi che, alla luce del d.lgs. n. 276/2003, tirocini finalizzati in ultima istanza all'occupazione possano essere promossi dai soggetti legittimati da tale decreto a svolgere attività di intermediazione (purché accreditati dalle Regioni), e ciò sia che si tratti di disoccupati, inoccupati, disabili o svantaggiati. Ma non può sostenersi che in queste ipotesi ci si trovi dinanzi a tirocini diversi da quelli formativi e di orientamento. Non erano forse quei tirocini già contemplati

⁴⁰ Cfr. M.L. VALLAURI, *Art. 2. Le definizioni del D.Lgs. n. 276/2003*, in M. MISCIONE e M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Titoli I e II – Artt. 1-19*, in F. CARINCI (coord.), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2004, p. 75 ss.

⁴¹ V. in tal senso già P. PASCUCCI, *Stage e lavoro*, cit., p. 187 ss.

⁴² Su cui cfr. P. BOZZAO, *Il collocamento mirato e le relative convenzioni (artt. 2; 4, 6° comma; 9, 4° e 7° comma; 11, 1°, 2°, 3°, 4° e 7° comma)*, in M. CINELLI e P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, 2000, p. 191 ss.

⁴³ Ritiene invece ammissibile la distinzione tra tirocini formativi e di orientamento e tirocini di reinserimento e inserimento E. DE FUSCO, *Tirocini formativi: tra i soggetti promotori anche gli intermediari*, in *Guida lav.*, 2011, n. 38 p. 18.

dal d.m. n. 142/1998, riguardassero essi disoccupati o inoccupati, disabili o svantaggiati?

L'inesistenza di un'autonoma categoria giuridico-concettuale dei tirocini di reinserimento/inserimento lavorativo è per altro verso suffragata anche da un argomento sistematico ricavabile dallo stesso art. 11 del d.l. n. 138/2011. Infatti, quando richiama i "tirocini formativi e di orientamento", il primo periodo del primo comma di tale norma non si riferisce certamente soltanto ai tirocini promossi da istituzioni scolastiche ed universitarie giacché, evocando ai fini della capacità promozionale dei tirocini le normative regionali (o, in loro mancanza, l'art. 18 della l. 196/1997), non può non riferirsi a tutti i tirocini oggetto di tali normative regionali o della normativa statale del 1997/1998.

6.2.3. Una pressoché impossibile interpretazione dell'art. 11

Accantonata l'ipotesi di una presunta autonomia giuridico-concettuale dei tirocini di reinserimento/inserimento lavorativo, ci si potrebbe chiedere se, per tentare di sostenere che i tirocini "non curricolari" richiamati dall'art. 11 non riguardino quelli promossi a favore di disoccupati e inoccupati da soggetti diversi da quelli preposti alla istruzione o alla formazione, si possa provare ad interpretare la norma alla luce della connessione che in essa sembrerebbe affiorare tra i tirocini formativi e di orientamento "non curricolari", il fresco possesso del diploma o della laurea ed il periodo di tempo trascorso dal conseguimento di tali titoli.

Detto altrimenti, si potrebbe ipotizzare che, nonostante un dato letterale assai incerto e senza stravolgere la categoria concettuale dei tirocini formativi e di orientamento, il legislatore abbia inteso riferirsi non già all'intera categoria di questi ultimi là dove non abbiano carattere curricolare (categoria potenzialmente assai ampia), bensì solo a quella più limitata dei tirocini "non curricolari" destinati esclusivamente a soggetti in uscita dai percorsi di istruzione e formazione e quindi promossi da scuole, università e centri di formazione?

A ben guardare, per rivelarsi plausibile, una simile proposta interpretativa dovrebbe misurarsi con il complessivo tenore della norma in esame, la quale, però, nella stessa proposizione, richiama – ai fini dell'esclusione del limite di durata massima – i tirocini per i soggetti disabili e svantaggiati. Tale richiamo costituisce un ostacolo pressoché insormontabile, giacché, evocando tirocini non necessariamente relativi a soggetti neo-diplomati e neo-laureati, estende il raggio di azione della norma ben oltre i confini dei tirocini promossi a favore di tali ultimi soggetti. A meno di non pensare – ma si tratterebbe di un'interpretazione davvero astrusa – che il legislatore abbia inteso limitare a 6 mesi la

durata massima dei tirocini a favore dei neo-diplomati e dei neo-laureati entro e non oltre 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio salvo nei casi in cui tali neo-diplomati e neo-laureati siano disabili o svantaggiati!

6.2.4. Le conseguenze dell'interpretazione letterale del secondo periodo del comma 1 dell'art. 11

Le perplessità sulla portata potenzialmente destrutturante della norma restano quindi consistenti, dovendosi altresì porre il quesito circa la compatibilità della stessa con le specifiche disposizioni regionali.

E il vero problema, come è chiaro, non riguarda tanto la durata massima dei tirocini destinati agli inoccupati e ai disoccupati, che già alla luce del d.m. n. 142/1998 era di 6 mesi, bensì la possibilità di promuovere tirocini per tali soggetti da parte dei promotori diversi da quelli che operano nei sistemi dell'istruzione e della formazione (come i Centri per l'impiego ecc.).

Ma non basta ancora. Perché se si sposa l'interpretazione strettamente letterale secondo cui la norma si rivolge a tutti i tirocini "non curriculari", compresi quelli per inoccupati e disoccupati, per questi ultimi soggetti i Centri per l'impiego e gli altri enti promotori ex d.lgs. n. 276/2003 potrebbero promuovere tirocini (non più lunghi di 6 mesi) soltanto ove essi avessero da poco conseguito un diploma o una laurea e, peraltro, non oltre i 12 mesi dal conseguimento del titolo.

A questo punto, però, emergerebbe un ulteriore e ben più grave problema, perché in sostanza si riserverebbe l'agevolazione all'inserimento o al reinserimento nel mondo del lavoro – di cui quei tirocini sarebbero strumento – soltanto ai soggetti forniti di un fresco titolo di studio superiore escludendo irragionevolmente tutti coloro che non lo possiedono o che, pur possedendolo, lo abbiano conseguito da più lungo tempo. Un'esclusione che presenterebbe evidenti profili di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 4 e 35 Cost., forse ancor più nitidi di quelli relativi alla violazione dell'art. 117 Cost. che qualche Regione potrebbe essere tentata di eccepire lamentando la lesione delle proprie competenze legislative.

Ulteriori profili di illegittimità potrebbero poi emergere considerando l'esclusione dei soggetti che abbiano conseguito, tanto per citare altre ipotesi di studi superiori, un master universitario o un dottorato di ricerca.

6.2.5. Un'ipotesi di interpretazione sistematica del secondo periodo del comma 1 dell'art. 11

Come è noto, il giurista deve avere un approccio conservativo nei confronti delle norme di legge: quand'anche riscontri in una norma

contraddizioni e infondatezza, prima di invocarne la soppressione o la modificazione deve sforzarsi il più possibile di individuarne una razionalità. Un simile sforzo deve essere peraltro compiuto nel rispetto del fondamentale canone ermeneutico dettato dall'art. 12 delle preleggi, in base al quale "nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore".

Se, sul piano strettamente letterale, la norma non sembra lasciare molti margini di interpretazione, potrebbe forse valere la pena tentare di proporre un'interpretazione sistematica per verificare se, inserendola nel complessivo sistema regolativo dei tirocini, essa possa assumere un senso plausibile che, pur rispettando le presumibili intenzioni innovative del legislatore, tuttavia non destrutturare il sistema.

Con un occhio al dato letterale e l'altro a quello sistematico, sembrerebbe possibile (il condizionale è d'obbligo) intravedere nel secondo periodo del comma 1 dell'art. 11 due frammenti:

- un primo frammento volto a dettare una regola generale sulla durata massima di tutti i tirocini formativi e di orientamento "non curricolari" (compresi quindi anche quelli per inoccupati e disoccupati), fatti salvi soltanto quelli destinati ai soggetti disabili e svantaggiati: tale frammento della norma sarebbe agevolmente individuabile nella parte in cui essa dispone che "Fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione, i tirocini formativi e di orientamento non curricolari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese";

- un secondo frammento della norma finalizzato invece a disciplinare soltanto la possibilità di promuovere – da parte delle scuole, delle università (e dei centri di formazione?)⁴⁴ – i tirocini formativi e di orientamento "non curricolari" destinati ai neo-diplomati ed ai neo-laureati: tale frammento della norma andrebbe individuato nella sua parte finale la dove prevede che "... i tirocini formativi e di orientamento non curricolari... possono essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio".

È evidente che, mentre l'interpretazione connessa al primo frammento appare lineare, quella relativa al presunto secondo frammento incontra invece un ostacolo nell'attuale collocazione dell'avverbio

⁴⁴ È infatti assai dubbio che per "neo-diplomati" possano intendersi anche coloro che abbiano conseguito una qualifica professionale al termine di un corso di formazione.

“unicamente” che attribuisce alla frase un diverso significato: infatti l’interpretazione proposta potrebbe avere un senso solo se l’avverbio “unicamente” fosse collocato dopo la parola “neo-laureati”, ma così non è. Per altro verso, nel limitare la promozione dei tirocini dei neo-diplomati e dei neo-laureati all’anno successivo al conseguimento del titolo, la norma non individua esplicitamente i promotori di tali tirocini, restando quindi incerto che si tratti soltanto delle scuole, delle università (e dei centri di formazione) e non anche degli altri soggetti promotori come i Centri per l’impiego ecc.

A tali serie critiche si potrebbe tuttavia tentare di replicare più o meno in questi termini.

Come si è visto, l’interpretazione letterale che faccia leva sull’infelice collocazione dell’avverbio “unicamente” conduce a conseguenze aberranti, la più grave delle quali consiste in un’ingiustificata disparità di trattamento a seconda che si abbia o meno un fresco titolo di studio superiore. Attenzione, però, non tutti i titoli di studio, ma solo un diploma o una laurea, cosicché non vi sarebbero tirocini per chi avesse ad esempio conseguito un master universitario o un dottorato di ricerca!

Più in generale, verrebbe meno la possibilità di promuovere tirocini per una platea quanto mai ampia di soggetti, con ripercussioni devastanti in particolare nel campo delle politiche attive del lavoro: sotto questo profilo, pur partendo da un presupposto concettualmente non condivisibile, la circolare ministeriale coglie giustamente il vero problema.

Ma, se così fosse, che senso avrebbe la stessa rubrica della norma? Infatti, di quali “livelli di tutela essenziali” parleremmo nel momento in cui, a causa di un avverbio mal posto, venissero meno migliaia di tirocini? Non è certo mediante una drastica ed irrazionale falcidia dei tirocini che se ne garantirebbe una migliore tutela in termini di genuinità e qualità, dovendosi a tal fine intervenire in ben altre direzioni. Certo è possibile che, una volta ridotti drasticamente i tirocini e grazie anche all’avvento della nuova disciplina dell’apprendistato (d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167), si porti finalmente alla luce del sole molto del lavoro sommerso che essi hanno talora celato, ma non sembra comunque ragionevole mutilare gravemente e senza criterio un istituto che possiede grandi potenzialità che meritano di esprimersi.

Insomma, la collocazione di quell’avverbio a quel punto della frase non può non essere che il classico *lapsus calami* o, in altri termini, un “refuso”: un refuso capace di stravolgere l’intera disciplina dei tirocini e che meriterebbe quindi di essere fortemente ridimensionato.

Quanto poi al silenzio della norma sui soggetti promotori dei tirocini per i neo-diplomati e neo-laureati, sembra in realtà trattarsi di un

falso silenzio. Per rendersene conto è sufficiente considerare che in tutte le discipline dei tirocini finora emanate – sia quelle statali sia quelle regionali – è stata prevista la possibilità di promuovere tirocini per gli studenti che abbiano concluso il ciclo degli studi entro un certo numero di mesi dal conseguimento del titolo. Orbene, nella disciplina vigente è assolutamente scontato che questi “tirocini post-titolo” sono promossi solo dalle istituzioni che quel titolo hanno rilasciato (scuole ecc.) a favore dei propri ex studenti⁴⁵.

Pare quindi evidente che il frammento di art. 11 in cui il legislatore riduce a 12 mesi il periodo entro il quale possono essere promossi tirocini di neo-diplomati e neo-laureati non riguarda qualsiasi tirocinio “non curriculare”, bensì soltanto quelli “post-titolo” promuovibili per i propri ex studenti da scuole, università (e centri di formazione): gli unici, appunto, in cui il possesso di un titolo di studio possa avere una qualche rilevanza.

Di qui la proposta di una lettura del secondo frammento del secondo periodo del comma 1 dell’art. 11 non già nel senso che “possono essere promossi tirocini non curricolari *unicamente* a favore di neo-diplomati e neo-laureati entro e non oltre 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio”, bensì nel senso che “ove i tirocini non curricolari siano destinati a neo-diplomati o neo-laureati possono essere promossi da scuole, università (e centri di formazione) *unicamente* entro e non oltre i 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio”.

Accedendo a questa interpretazione conseguirebbe che, lasciando intatti i precedenti limiti di durata per i tirocini “curricolari” (12 mesi per gli universitari e 4 mesi per gli studenti di scuole secondarie), per i tirocini dei disabili (24 mesi) e per i tirocini degli svantaggiati (anche se non tutti) (12 mesi), l’art. 11 ricondurrebbe entro la durata massima di 6 mesi (già prevista in precedenza per varie categorie di tirocini, tra cui quelli per inoccupati e disoccupati) tutti gli altri tirocini formativi e di orientamento “non curricolari” promossi a favore di studenti frequentanti corsi di studio, di neo-diplomati e di neo-laureati, o di altri soggetti beneficiari dei tirocini, senza peraltro limitare altrimenti la promozione dei tirocini medesimi, fatta salva, nel caso dei tirocini per neo-diplomati e neo-laureati promossi da scuole ed università, la riduzione del periodo entro cui è lecita la promozione da 18 a 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio⁴⁶.

⁴⁵ Ferma restando ovviamente la possibilità che gli stessi soggetti titolati effettuino altri tirocini, promossi ad esempio dai Centri per l’impiego non già in qualità di ex studenti, ma di inoccupati o disoccupati. Ma è chiaro che si tratta di situazioni diverse tra loro.

⁴⁶ Resta ovviamente fermo che le istituzioni scolastiche ed universitarie (nonché i centri di formazione) legittimate a promuovere i tirocini post-titolo sono soltanto quelle che possono promuovere tirocini formativi e di orientamento secondo la disciplina vigente in quanto

Non era forse questa la vera intenzione del legislatore?

Vero è che anche così qualche discrepanza resterebbe. Ad esempio, nel caso degli altri tirocini "non curriculari" promossi dalle università a favore di chi abbia conseguito il dottorato di ricerca, una specializzazione o un master universitario, la durata del tirocinio si ridurrebbe a 6 mesi, mentre il periodo entro il quale lo si potrebbe promuovere resterebbe di 18 mesi dal conseguimento del titolo, essendo arduo ritenere che nella nozione di "neo-diplomato" di cui all'art. 11 rientrino anche i soggetti che abbiano conseguito questi titoli.

Del resto non è chiaro se la stessa nozione di "neo-diplomato" sia attribuita anche a chi abbia conseguito una qualifica professionale al termine di un corso di formazione professionale, per il quale, se così non fosse, stando al d.m. n. 142/1998 (art. 7, comma 1, lett. c), sarebbe promuovibile un tirocinio entro 18 mesi dal termine degli studi.

7. Oltre l'art. 11

Certo è che, al di là della permanenza delle discrepanze appena menzionate, l'ipotesi interpretativa appena avanzata tenderebbe ad attribuire maggiore razionalità alla previsione normativa.

Ovviamente, come qualsiasi proposta interpretativa dottrinale, essa vale per quello che vale. Nessuno può nascondersi i rischi insiti in una simile rilettura sistematica dell'art. 11, la quale impone di ridimensionare considerevolmente il tenore letterale della norma in omaggio alla sua correlazione sistemica con le altre disposizioni che disciplinano i tirocini.

Un qualche conforto potrebbe forse trarsi dal fatto che spesso la giurisprudenza, onde applicare razionalmente una discutibile disposizione di legge, ne accredita una lettura diversa da quella che emerge testualmente. Senonché, resterebbero pur sempre ampi margini di incertezza per vicende analoghe, non esistendo nel nostro ordinamento il vincolo del precedente.

In ogni caso, anche ammesso, e non concesso, che si potessero così sistemare i problemi interpretativi posti dall'art. 11, rimarrebbero poi sul tappeto tutte le altre questioni sui tirocini evocate all'inizio, non certo risolte dall'art. 11, ma per certi versi semmai da questo amplificate.

Al di là dei suoi esiti, a me pare quindi che il dibattito sorto sull'art. 11 possa e debba costituire l'occasione per avviare finalmente quel confronto costruttivo sui tirocini che tutti auspicano e che da troppo tempo si sta rinviando.

rientranti tra i soggetti promotori riconosciuti come tali dalle discipline regionali o dal d.m. n. 142/1998.

In tal senso si pone l'ordine del giorno 9/4612/105 approvato dalla Camera dei Deputati il 14 settembre scorso che impegna il Governo a promuovere un'intesa complessiva con le Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, in omaggio al principio di leale collaborazione, per individuare i livelli essenziali di tutela in materia dei tirocini formativi e di orientamento, secondo criteri che valorizzino il percorso formativo e di orientamento al lavoro del tirocinante, e impediscano un uso distorto e abusivo dello strumento dei tirocini. Tale ordine del giorno impegna inoltre il Governo a promuovere, ferma restando la piena autonomia regionale in materia, la diffusione di buone pratiche adottate da alcune legislazioni regionali per l'adozione di tirocini.

Anche alla luce di quanto contenuto nel citato ordine del giorno, pare opportuno tentare in conclusione di individuare i punti salienti dell'agenda di un confronto franco e sereno tra Stato, Regioni e parti sociali che si auspica possa avviarsi quanto prima.

Tuttavia, un simile confronto potrebbe avviarsi probabilmente con ben altra serenità se il Governo facesse prima di tutto assoluta chiarezza sull'art. 11, eliminandone gli elementi di destrutturazione del sistema. Un'assoluta chiarezza che solo la legge è in grado di fornire e che, a ben guardare, potrebbe farsi anche mediante una norma di decreto-legge – ricorrendo senz'altro i presupposti di necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. – finalizzata, se non ad eliminarla, almeno a modificare la norma in esame, o a fornirne un'interpretazione autentica, più o meno in un senso simile a quello poc'anzi proposto, superando anche le discrepanze a cui dà luogo.

8. L'agenda del confronto sui tirocini: i livelli essenziali di tutela

È più che evidente come, in materia di tirocini formativi e di orientamento, l'individuazione dei livelli essenziali di tutela risulti quanto mai complessa a causa dell'intreccio di molteplici elementi che incidono ad un tempo sia sulla *genuinità* sia sulla *qualità* dei tirocini: questioni, queste ultime due, che, per il vero, rischiano di configurarsi come le due facce di una stessa medaglia dal momento che se un tirocinio non genuino è sicuramente un'esperienza priva di qualità, un tirocinio qualitativamente scarso rasenta spesso i confini della genuinità dell'esperienza.

La labilità e l'incertezza dei limiti tra ciò che attiene alla competenza esclusiva del legislatore statale e quanto spetta ai legislatori regionali induce quindi a considerare lungimirante l'ordine del giorno approvato dalla Camera dei Deputati il 14 settembre scorso là dove indica la necessità di un'intesa interistituzionale tra Stato e Regioni.

Nel quadro di una simile intesa, ben potranno e dovranno poi svolgersi i ruoli dei diversi legislatori, potendosi in buona sostanza ritenere che se a quello statale compete soltanto la definizione delle *essenziali regole atte a distinguere* i tirocini formativi e di orientamento dai rapporti di lavoro ed a quelli regionali la disciplina di tutto ciò che attiene ai *contenuti ed alle modalità della formazione* oggetto dei tirocini, ben potranno manifestarsi forme di *integrazione* tra le diverse fonti in relazione a quegli aspetti in cui il piano della genuinità si interseca con quello della qualità.

8.1. La definizione e le finalità

Ad ogni buon conto, se per “livelli essenziali di tutela” si intendono i requisiti indefettibili per garantire la genuinità dei tirocini⁴⁷ e la tutela dei tirocinanti in modo omogeneo in tutto il Paese, in primo luogo occorre una chiara e precisa definizione di che cosa si intenda per tirocinio formativo e di orientamento nonché delle finalità per le quali può essere effettuato.

8.2. La capacità promozionale

Un altro aspetto da considerare nell’ambito dei livelli essenziali di tutela riguarda il riconoscimento della capacità promozionale, rispetto alla quale potrebbero considerarsi come livelli essenziali di tutela:

- il fatto di operare istituzionalmente, mediante legittimazione *iure proprio* o previa autorizzazione/accreditamento, nell’ambito di aree operative predeterminate dalla legge statale⁴⁸, fermo restando il requisito dell’assenza di scopo di lucro per l’attività promozionale;
- la sussistenza di un diretto interesse del promotore per il tirocinante, potendosi attivare tirocini solo a favore dei soggetti di cui il promotore si occupa istituzionalmente nell’esercizio della propria attività.

8.3. La convenzione

Tra i livelli essenziali di tutela dovrebbe campeggiare la conferma e la valorizzazione della convenzione tra promotore ed ospitante a monte del tirocinio, quale *strumento negoziale di “mediazione formativa”*, che,

⁴⁷ Sulla necessità di una disciplina statale dei tirocini in considerazione della loro differenza dai rapporti di lavoro cfr. P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *Lav. pubb. amm.*, 2002, supplemento al fascicolo 1, p. 121 ss.; v. anche A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo sistema costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, I, p. 281 ss.

⁴⁸ Istruzione scolastica ed universitaria, formazione e orientamento professionale, servizi per l’impiego e politiche attive del lavoro, inserimento di soggetti svantaggiati, sostegno a soggetti disabili, intermediazione e supporto alla ricollocazione professionale (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003).

per le peculiari finalità dei tirocini, nonostante la sua natura di negozio privatistico, tende a perseguire un interesse pubblico, rappresentando l'unico strumento in grado di scongiurare i rischi insiti in rapporti instaurati direttamente tra il soggetto da formare ed il datore di lavoro ospitante.

8.4. I diritti e i doveri delle parti

Con riferimento sia ai livelli essenziali di tutela sia ai profili dei rapporti intersoggettivi scaturenti dalla convenzione, anch'essi riconducibili alla competenza legislativa statale in quanto pertinenti all'ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. /, Cost.), occorre prevedere uno statuto generale di base dei diritti e dei doveri di tutte le parti, che quindi valga per i rapporti tra promotore ed ospitante, tra promotore e tirocinante (tuttora totalmente misconosciuto), nonché per quelli tra ospitante e tirocinante, qui dovendosi colmare le varie lacune di tutela che ancora oggi permangono nella legislazione (si pensi in particolare alle ipotesi di sospensione dell'esperienza).

8.5. La salute e la sicurezza dei tirocinanti

Particolare attenzione merita il tema della salute e sicurezza del tirocinante che va trattato:

- confermando gli obblighi assicurativi antinfortunistici (oltre a quelli per la responsabilità civile),
- ed integrando quanto già previsto dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (il cui art. 2 equipara il tirocinante ai lavoratori e grava il soggetto ospitante delle posizioni di garanzia in materia di prevenzione e protezione) con la previsione di un ruolo preparatorio (informazione di base ecc.) in capo al promotore, nonché con la previsione dell'obbligo dell'ospitante di trasmettere al promotore, all'atto della stipulazione della convenzione, una dichiarazione sull'effettuazione della valutazione dei rischi che tenga conto anche del tirocinio in oggetto (secondo i nuovi dettami dell'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008), a pena di nullità della convenzione.

8.6. Il progetto formativo e di orientamento

Di assoluta importanza è la conferma della necessità e la valorizzazione dell'importanza del progetto formativo e di orientamento, che oggi è troppo spesso poco più di un mero "pezzo di carta".

8.7. I limiti alla capacità di ospitare tirocini

Per quanto riguarda i soggetti ospitanti, i livelli essenziali di tutela dovrebbero riguardare soprattutto i limiti alla capacità di ospitare, da

individuare alla luce del consolidato principio del contingentamento quantitativo dei tirocinanti in relazione al numero dei lavoratori: peraltro, non si dovrebbe trascurare di tenere in debito conto quelle ipotesi in cui, per particolari attività, le aziende si avvalgano frequentemente di lavoratori a termine, così come si dovrebbe valutare eventualmente l'opportunità di prevedere, identificando casi e modi, la possibilità di effettuare tirocini presso imprenditori o professionisti privi di lavoratori.

Poiché i tirocini non costituiscono rapporti di lavoro, potrebbe essere invece discutibile prevedere limiti alla capacità di ospitare tirocinanti ricalcati sulla falsariga di quelle disposizioni dell'ordinamento lavoristico che precludono l'instaurazione di certi rapporti di lavoro ove siano state effettuate riduzioni di personale. Del pari, l'ontologica differenza tra tirocinio e rapporto di lavoro rende superfluo il divieto di ospitare tirocini per sostituire surrettiziamente lavoratori comunque assenti, per evitare di stipulare contratti a termine nei periodi di picco delle attività, o per ricoprire ruoli necessari all'organizzazione aziendale.

Assai opportuna e pertinente potrebbe invece essere la previsione del divieto di stipulazione di convenzioni con i datori di lavoro responsabili di gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza dei lavoratori.

8.8. I requisiti per i tirocinanti

I livelli essenziali di tutela dovrebbero poi riguardare anche la capacità di svolgere i tirocini, fissando i requisiti dell'età minima (16 anni), dell'assolvimento dell'obbligo scolastico e della cittadinanza di un Paese appartenente all'Unione europea o di un Paese diverso (in possesso degli specifici requisiti per i tirocini degli extracomunitari).

8.9. I limiti all'applicazione produttiva

Un ulteriore aspetto legato ai livelli essenziali di tutela attiene ai limiti apponibili alle attività di tirocinio al fine di concretizzare il principio secondo cui il tirocinio consiste in un'attività formativa non finalizzata a fini produttivi, ma che si realizza comunque mediante un'applicazione formativa sul lavoro. A tale proposito, innanzitutto occorre che il legislatore statale – giacché solo a lui può spettare tale compito – ribadisca che i tirocini formativi e di orientamento conformi alla disciplina statale e regionale non costituiscono rapporti di lavoro.

Occorre poi valutare l'opportunità di eventuali divieti o limiti:

- da un lato, per i tirocini aventi ad oggetto attività elementari e/o ripetitive, senza tuttavia sottovalutare che i tirocini hanno anche la finalità di favorire la contestualizzazione "in situazione" del tirocinante e,

purché di breve durata, potrebbero rivelarsi utili in tal senso anche se riguardanti attività di modesta entità;

- da un altro lato, per i tirocini destinati a soggetti che abbiano maturato esperienze lavorative nel campo oggetto del tirocinio.

8.10. La durata

Sempre nell'ambito dei livelli essenziali di tutela si colloca l'individuazione a livello generale di limiti minimi e massimi di durata di tutte le iniziative, con particolari previsioni per disabili e svantaggiati, disponendosi inoltre in merito alla prorogabilità del tirocinio ed alla sua reiterabilità fra lo stesso tirocinante e lo stesso ospitante.

8.11. Il sussidio

Occorre valutare se prevedere come eventuale o come obbligatoria la concessione da parte del soggetto ospitante di un sussidio al tirocinante, da inquadrare comunque solo in termini di rimborso spese o, al più, di borsa di studio e mai come retribuzione. Alle ragioni che si adducono a favore di un obbligo legale (scongiurare che il tirocinio divenga uno strumento solo per i più abbienti) possono contrapporsi quelle che evidenziano il rischio che un compenso obbligatorio costituisca un alibi per ridurre o annullare la portata formativa del tirocinio e di essere interpretato come un indiretto riconoscimento delle sue finalità produttive.

8.12. La previdenza e gli *stages* all'estero

Tra i livelli essenziali di tutela rientra anche la delicata questione del riscontro previdenziale dei periodi di tirocinio, così come quella del pieno riconoscimento in tutto il territorio nazionale dei tirocini effettuati all'estero.

8.13. Le violazioni e le sanzioni

Da ultima, come in ogni sistema regolativo che si rispetti, vi è la questione della previsione di un apparato sanzionatorio per presidiare efficacemente i vari principi. Tale questione non riguarda solo le conseguenze della simulazione del tirocinio, ma anche tutte le possibili violazioni dei vari precetti del sistema. Fra i livelli essenziali di tutela dovrebbero quindi campeggiare anche le conseguenze per le violazioni delle convenzioni e per le inosservanze dei vari obblighi in campo, che oggi possono al più rintracciarsi solo mediante interpretazioni di alcuni principi generali dell'ordinamento.

A proposito delle conseguenze della simulazione, la circolare del settembre scorso ha tra l'altro precisato che ove il personale ispettivo

riscontri che un tirocinio attivato dopo l'entrata in vigore dell'art. 11 non sia conforme a tale disposizione (ma interpretata secondo la circolare?) ed alla normativa regionale⁴⁹, o che un tirocinio attivato in precedenza non sia conforme alla disciplina applicabile (regionale e/o statale), dovrà "procedere a riqualificare il rapporto come di natura subordinata con relativa applicazione delle sanzioni amministrative applicabili in tale ipotesi"⁵⁰.

È ovvio peraltro che la "sanzione" della riqualificazione del tirocinio simulato nei termini del rapporto di lavoro dissimulato presuppone che si siano nei fatti concretizzati gli elementi tipici del lavoro subordinato, in mancanza dei quali l'esperienza, anche ove diverga per alcuni aspetti dalla disciplina tipica, potrebbe eventualmente essere ricondotta in altri schemi giuridici⁵¹.

9. Gli ambiti di intervento delle Regioni

Senza alcuna pretesa di completezza, possono qui ricordarsi alcuni possibili ambiti di intervento spettanti alla legislazione regionale, soprattutto nell'ottica di qualificare le esperienze.

9.1. L'individuazione dei promotori

L'individuazione in concreto dei soggetti promotori (compresi quelli che tali potrebbero essere grazie all'accreditamento) da parte delle leggi

⁴⁹ Che accadrebbe nel caso in cui la norma regionale prevedesse regole diverse da quelle dell'art. 11? È il caso, ad esempio, del Regolamento di attuazione della l.r. 18 novembre 2009, n. 14 della Campania (decreto del Presidente della giunta regionale n. 89 del 2 aprile 2010), il quale prevede che le Università possono promuovere tirocini anche nei 24 mesi successivi al conseguimento dei titoli accademici (art. 25) nonché una durata massima dei tirocini di 12 mesi (art. 26). Ove si ritenga che i precetti dell'art. 11 rivestano i caratteri di livelli essenziali di tutela se ne dovrebbe dedurre la disapplicazione delle differenti regole regionali, ma anche quest'ultimo aspetto conferma l'opportunità di un complessivo intervento di razionalizzazione e sistemazione dell'intera disciplina concertato tra tutti i soggetti competenti (Stato e Regioni, ma anche parti sociali).

⁵⁰ "... disponendo al recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi così omessi. Inoltre gli ispettori adotteranno la diffida accertativa ex art. 12 del d.lgs. n. 124/2004 onde consentire al lavoratore di recuperare in ogni caso il credito retributivo maturato a fronte dell'utilizzo abusivo o fraudolento del tirocinio".

⁵¹ È evidente come l'inosservanza delle varie regole poste a presidio della genuinità e qualità del tirocinio (convenzione, progetto formativo, tutorato ecc.) costituiscano un indizio significativo dell'esistenza di una simulazione. Nondimeno, sebbene non caldeggiati dal legislatore e pur presentando notevoli rischi per chi li metta in campo, non bisognerebbe dimenticare che i cosiddetti tirocini atipici sono almeno in astratto ammissibili purché meritevoli di tutela nell'ordinamento, come del resto ha sostenuto qualche anno fa anche lo stesso Ministero del lavoro rispondendo ad un interpello dell'Università di Macerata (interpello del 2 aprile 2010, n. 7). Sul punto v. *amplius* P. Pascucci, *Stage e lavoro*, cit., p. 174 ss.

regionali dovrebbe tenere conto dell'esigenza che l'attività promozionale sia svolta in modo attivo-propositivo e non meramente burocratico: il che può realizzarsi ad esempio:

- analizzando i bisogni dell'aspirante tirocinante;
- favorendo l'incontro tra il tirocinante e il soggetto ospitante;
- valutando l'idoneità formativa dell'azienda ospitante;
- partecipando attivamente alla predisposizione del progetto formativo;
- monitorando l'esperienza durante il suo svolgimento ed alla sua conclusione,
- investendo sulla formazione dei tutor dei promotori.

9.2. Il progetto formativo, la formazione ed il tutorato

Spetta alle Regioni disciplinare i contenuti dei progetti formativi e di orientamento, garantendo che, diversamente da quanto oggi spesso accade, essi vengano specificamente individualizzati in ragione delle esigenze di ogni singolo tirocinio ancorché entro un contesto di principi generali finalizzati alla qualificazione dell'esperienza.

Altri evidenti ambiti di competenza regionale sono la disciplina delle modalità, dei contenuti e della qualità della formazione (la quale, non costituendo il tirocinio un rapporto di lavoro, non pertiene all'ordinamento civile come potrebbe accadere in un contratto di lavoro con finalità formative) e la disciplina del tutorato.

9.3. Gli ospitanti

Provvedendo ad individuare concretamente i soggetti ospitanti nel rispetto dei citati limiti evidenziati dalla legge statale, le leggi regionali potrebbero/dovrebbero introdurre criteri di priorità nella scelta degli ospitanti connessi ad elementi di garanzia qualitativa (ad esempio privilegiando quelle aziende che abbiano intrapreso percorsi formativi per apprendere a formare "in situazione", o che abbiano attuato percorsi formativi per i tutor aziendali). Inoltre le leggi regionali dovrebbero prevedere meccanismi di incentivazione per le aziende in caso di tirocini a cui segue l'assunzione.

9.4. I tirocinanti

Le leggi regionali potrebbero individuare criteri di priorità per attivare e sostenere le iniziative, che tengano conto anche delle condizioni di particolare debolezza o svantaggio di determinate categorie di soggetti con particolare riguardo al mercato del lavoro territoriale.

Spetta alle leggi regionali prevedere sostegni economici ed agevolazioni per i tirocinanti.

9.5. La durata

Nel rispetto dei tetti fissati a livello statale, le leggi regionali possono elaborare e definire criteri più puntuali relativi alla durata dei tirocini (da declinare poi in dettaglio nelle convenzioni) che garantiscano pari opportunità ai beneficiari appartenenti ad una stessa categoria e che permettano altresì di individuare l'opportunità e le modalità della ripetizione delle esperienze preferibilmente presso soggetti ospitanti diversi.

9.6. La valutazione e le sanzioni

Nello stabilire i criteri per il riconoscimento delle esperienze in termini di crediti formativi, le leggi regionali dovrebbero prestare particolare attenzione alla qualità delle attività svolte, verificando se il tirocinio sia stato effettuato nel rispetto degli standard di qualità fissati dalle stesse Regioni.

Poiché le eventuali violazioni della disciplina non si esauriscono nelle ipotesi in cui il tirocinio venga fraudolentemente utilizzato per mascherare un rapporto di lavoro (nel qual caso vige la competenza degli organi ispettivi ministeriali), le leggi regionali dovrebbero prevedere un apparato sanzionatorio che colpisca tutte le violazioni che minino i requisiti di qualità dei tirocini e che si avvalga di misure che incidano provvisoriamente (sospensione) o definitivamente (disconoscimento) sulla capacità promozionale e su quella ad ospitare o sull'erogazione delle eventuali agevolazioni ed incentivi. A tal fine le Regioni dovrebbero avvalersi di propri organismi di vigilanza che, peraltro, sarebbero pienamente legittimati in virtù del principio affermato dalla Corte costituzionale secondo il quale la competenza relativa alle funzioni amministrative di vigilanza "segue" quella delle materie alle quali esse si riferiscono⁵².

⁵² V. Corte cost., 11 ottobre 2005, n. 384, in *Gazz. uff.* del 19 ottobre 2005, là dove la Corte, dopo aver ricordato il principio più volte da essa stessa affermato secondo cui la regolamentazione delle sanzioni spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (Corte cost., 16 febbraio 1993, n. 60, in *Gazz. uff.* del 24 febbraio 1993; 12 febbraio 1996, n. 28, in *Gazz. uff.* del 21 febbraio 1996; 19 dicembre 2003, n. 361, in *Gazz. uff.* del 24 dicembre 2003; 13 gennaio 2004, n. 12, in *Gazz. uff.* del 21 gennaio 2004), rileva come la regolamentazione delle sanzioni sia finalizzata al rispetto di una normativa dalla quale, ai fini del riparto di competenza legislativa, riceve la propria connotazione. Quanto alla vigilanza, essa "spesso è la fonte dell'individuazione di fattispecie sanzionabili o comunque di carenze che richiedono interventi anche non sanzionatori diretti comunque ad assicurare il rispetto di una

10. Conclusione

I tumultuosi eventi finanziari e politici di questi ultimi giorni, che hanno portato alle dimissioni del Governo presieduto dall'on. BERLUSCONI ed alla costituzione di un nuovo esecutivo presieduto dal sen. MONTI, non possono oscurare un ulteriore aspetto legato alla riconsiderazione della disciplina dei tirocini.

Come è noto, l'art. 22, comma 1, della l. 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012) ha previsto sgravi contributivi per i contratti di apprendistato stipulati con datori di lavoro che occupano fino a 9 addetti. È altrettanto noto che tale provvedimento costituisce l'attuazione dell'impegno – assunto dal Governo nella famosa lettera di intenti inviata lo scorso 26 ottobre all'Unione europea per garantire la crescita del Paese – ad approvare entro il 2011 interventi rivolti a favorire l'occupazione giovanile e femminile attraverso la promozione di contratti di apprendistato "contrastando le forme improprie di lavoro dei giovani".

Da queste ultime parole della celebre lettera si è indotti a ritenere che la completa attuazione di quell'impegno richieda ora un'attenta riflessione anche sul piano dei tirocini, in perfetta coerenza con quanto previsto nell'Intesa del 27 ottobre 2010 e nell'ordine del giorno della Camera del 14 settembre 2011.

È auspicabile che, nonostante le gravi emergenze con cui deve misurarsi, il nuovo Governo riassuma gli impegni di quello che lo ha preceduto e attivi finalmente il tavolo comune per dar vita ad una regolamentazione sistemica dei tirocini formativi e di orientamento realmente finalizzata ad una loro adeguata valorizzazione.

L'avveramento di questa ipotesi dipende essenzialmente da volontà ed equilibri politici, sui quali, ovviamente, il giurista del lavoro non può far altro che tacere.

determinata disciplina; anch'essa dunque è strumentale rispetto a quest'ultima. Ne discende che non è possibile determinare la competenza a regolare un'attività di vigilanza indipendentemente dalla individuazione della materia cui essa si riferisce". Per alcune interessanti indicazioni su questi aspetti, con particolare riferimento alla disciplina regionale dei tirocini, ringrazio il dott. S. VERGARI, Dirigente del Servizio lavoro della Provincia autonoma di Trento.