



Unione europea
Fondo sociale europeo



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE



Occasional Paper

ISFOL

I tirocini extracurricolari

Dalle Linee guida alle normative regionali



ISSN 2279-7459

Collana **Isfol Occasional Paper** | numero 16 - dicembre 2014 | www.isfol.it

La collana *Isfol Occasional Paper* raccoglie brevi elaborati a carattere tecnico-scientifico esiti di studi o work in progress su argomenti di interesse istituzionale. La collana, funzionale a lanci anticipatori e promozionali, mira a promuovere il confronto e il dibattito con la comunità scientifica di riferimento, attraverso una rapida divulgazione di dati e contenuti.

L'ISFOL, Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, è un Ente pubblico di ricerca che opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali.

Svolge attività di studio, consulenza ed assistenza tecnica, ponendosi a supporto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, così come delle altre istituzioni nazionali, regionali e locali che intervengono nei sistemi del mercato del lavoro, dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e dell'inclusione sociale.

L'Istituto collabora con organismi sia pubblici che privati, fa parte del Sistema statistico nazionale e svolge il ruolo di assistenza tecnico-scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo. L'ISFOL è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale.

Presidente: Pier Antonio Varesi
Direttore generale: Paola Nicastro

Riferimenti:
Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. +39.06.85447.1
web: www.isfol.it

La Collana *Isfol Occasional Paper* è curata da *Isabella Pitoni* responsabile del Servizio per la comunicazione e la divulgazione scientifica

Contatti: editoria@isfol.it

La presente ricerca è stata finanziata dal Fondo sociale europeo nell'ambito dei Programmi operativi nazionali a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Asse Adattabilità, Obiettivo specifico 1.4, Progetto "Lo sviluppo dell'apprendistato e dei tirocini" – Attività 1 "Analisi dei dispositivi formativi per supportare la transizione, nonché per valorizzare la formazione nel contesto aziendale".

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di *peer review* interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'ISFOL.

Testo a cura di: Sandra D'Agostino

Autori: Ginevra Benini (cap. 1), Sandra D'Agostino (premessa e conclusioni), Giuseppe Iuzzolino (cap. 3 e conclusioni), Silvia Lotito (Appendice 2), Giulia Tosi (cap. 2 e Appendice 1).

Coordinamento editoriale: Aurelia Tirelli

Impaginazione ed editing: Anna Nardone

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e *non necessariamente riflettono la posizione dell'ente.*

(Copyright (C) [2014] [ISFOL]
Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non commerciale
Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)





ABSTRACT

I TIROCINI EXTRACURRICULARI

DALLE LINEE GUIDA ALLE NORMATIVE REGIONALI

Nell'arco degli ultimi due anni in Italia i tirocini extracurricolari sono stati oggetto di un'ampia regolamentazione, sulla base delle Linee guida nazionali sulla materia adottate con l'Accordo Stato-Regioni del 24 gennaio 2013. Il presente lavoro analizza, con un approccio comparativo, le leggi e le deliberazioni regionali e provinciali emanate, evidenziandone gli elementi più significativi e i punti critici. Il punto di partenza viene individuato nella Raccomandazione del Consiglio europeo del 10 marzo 2014, relativa ad un quadro di qualità dei tirocini, e nei dati che hanno portato alla sua adozione come rilevati dall'indagine di Eurobarometro 2013. Nel confronto con il quadro europeo, il paper offre uno sguardo complessivo sulle discipline territoriali del tirocinio extracurricolare, con un'analisi puntuale dei principali elementi che caratterizzano il dispositivo (durata, soggetti promotori, indennità, ecc.), consentendo di individuare gli elementi di omogeneità e discontinuità fra le regolamentazioni emanate.

TRAINEESHIPS IN THE OPEN MARKET

FROM NATIONAL GUIDELINES TO REGIONAL ACTS

Over the last two years in Italy the traineeships realized off the curricular pathways – also called "traineeships in the open market" - have been the subject of an extensive regulation by the Regional and Provincial Authorities, on the basis of the national guidelines adopted by the State-Regions Agreement on 24 January 2013. The report analyzes, through a comparative approach, laws and resolutions enacted by the local Institutions, highlighting the most significant and critical points. The Recommendation of the European Council of 10 March 2014 concerning a quality framework for traineeships is the background and the reference point for the analyses. In comparing the European framework with the Italian situation, the paper provides a comprehensive outlook on the regional disciplines for traineeships, with a detailed analysis of the their main elements (duration, promoters, allowance, etc.), in order to identify common and different points and vision throughout the country.

PAROLE CHIAVE: Tirocini extracurricolari, orientamento e formazione, inserimento/reinserimento

KEYWORDS: *traineeships in the open market, vocational guidance and training, placement/replacement*

PER CITARE IL PAPER: ISFOL, D'Agostino S. (a cura di), *I tirocini extracurricolari – Dalle Linee guida alle normative regionali*, Roma, ISFOL, 2014 (Isfol Occasional Paper, 16)



INDICE

Premessa.....	5
1 Il nuovo quadro europeo di qualità per i tirocini	7
1.1 I risultati dell'Eurobarometro 2013 sugli esiti e la qualità dei tirocini nella UE e in Italia.....	10
2 La situazione italiana: evoluzione normativa e Linee guida in materia di tirocini extracurricolari	15
2.1 Evoluzione normativa in materia di tirocini: dalla Legge 196/97 alle Linee guida	15
2.2 Elementi-chiave e novità introdotte dalle Linee guida	19
3 Linee guida e regolamentazioni regionali: un focus su alcuni punti critici	23
3.1 Il concetto di tirocinio	23
3.2 Le tipologie di tirocinio.....	25
3.3 La durata	30
3.4 Tirocini estivi e tirocini curricolari.....	32
3.5 Il Progetto formativo e l'attestazione delle attività e delle competenze	35
3.6 I soggetti promotori.....	37
3.7 Il numero massimo di tirocinanti ospitabili.....	46
3.8 L'indennità di partecipazione	48
3.9 Il problema dei soggetti ospitanti "multilocalizzati"	50
Conclusioni	53
Appendice 1.....	57
Appendice 2.....	58
Bibliografia	61



PREMESSA

La centralità del tirocinio come strumento per promuovere l'integrazione fra scuola e lavoro è ampiamente riconosciuta. La possibilità di sperimentare in situazione le conoscenze e competenze acquisite nell'ambito dei percorsi formativi – all'interno del percorso stesso oppure al termine, nella fase di ingresso nel mondo del lavoro – è una modalità potente per consolidare gli apprendimenti, per acquisire nuove abilità e comportamenti nell'ambito di un contesto organizzativo specifico. Dunque, il tirocinio è considerato strumento strategico per promuovere e facilitare i percorsi di inserimento nel mercato del lavoro e allo stesso tempo consente di costruire quel dialogo fra imprese e istituzioni scolastiche e formative necessario ad assicurare la rispondenza dei percorsi ai fabbisogni del mondo della produzione.

Il riconoscimento della centralità dello strumento del tirocinio è il caposaldo sul quale si sono fondate tante misure promosse in Italia negli ultimi vent'anni, volte ad assicurare la più ampia disponibilità dello strumento, per i giovani inseriti nei percorsi formativi e in generale per i soggetti in inserimento o reinserimento nel lavoro. Eppure, per quasi vent'anni, nonostante le evoluzioni registrate nel sistema educativo e formativo e l'intervento di una importante modifica costituzionale, il quadro principale di riferimento normativo è rimasto quello – per la verità assai scarno – definito con l'art. 18 della Legge 196/97. I tentativi di riforma a livello nazionale si sono infranti alla prova della titolarità della competenza da parte della Corte costituzionale, mentre alcune Regioni hanno anche tentato di riscrivere il quadro di riferimento, alimentando la disparità delle regole e dei comportamenti fra i territori.

La novità della Legge 92/2012 sta in un nuovo approccio concertato fra tutti i livelli di governo istituzionale che consente finalmente di definire un quadro più adeguato della regolamentazione, che però lascia spazio ad interventi di "personalizzazione" territoriale. Un'operazione che interviene anche sulla spinta dei processi in atto a livello europeo, dove si è dibattuto a lungo sulla necessità di definire un quadro di qualità per il tirocinio fino ad arrivare all'adozione di una Raccomandazione nel marzo 2014.

Dunque, l'operazione di analisi del nuovo quadro normativo di riferimento sul quale si focalizza il lavoro che segue si apre mettendo in relazione il contesto italiano con le acquisizioni ormai recentemente concordate fra i Paesi membri, al fine di definire la collocazione del nostro Paese rispetto agli altri nel contesto europeo. Il lavoro di analisi si concentra soprattutto sulla lettura in chiave comparativa di quella copiosa produzione normativa di livello regionale che è scaturita dall'approvazione delle Linee guida di regolamentazione del tirocinio definite ai sensi della L. 92/2012, con l'obiettivo di verificare – in un processo di riflessione sui testi, che non ha ancora potuto esaminare gli impatti sui comportamenti in mancanza di dati specifici – come si sia evoluto il quadro regolamentare e soprattutto se si possa considerare raggiunto l'obiettivo di ricostruire una cornice unitaria di riferimento in linea con le linee strategiche dell'apprendimento permanente in grado anche di lasciar spazio ad espressioni di flessibilità



territoriale frutto dei diversi contesti, dei diversi livelli di competitività dei sistemi produttivi, dei diversi approcci dei sistemi formativi.

Le conclusioni raggiunte, pur sottolineando la rilevanza dell'operazione di sviluppo di una regolamentazione dei tirocini ampia e articolata in tutte le aree territoriali del Paese ed anche più avanzata rispetto alle previsioni della Raccomandazione europea del marzo 2014, spingono la riflessione sulla centralità di un'azione di monitoraggio e di valutazione adeguata a cogliere l'impatto del nuovo quadro normativo in termini di efficacia nell'inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro, misurando anche il peso delle differenziazioni territoriali che l'analisi dei provvedimenti mette in evidenza.



1 IL NUOVO QUADRO EUROPEO DI QUALITÀ PER I TIROCINI

Dopo un iter avviato nel settembre del 2007¹ da Vladimir Spidla, Commissario per il lavoro, gli affari sociali e le pari opportunità dal 2004 al 2010, il Consiglio europeo ha approvato nel marzo 2014 l'attesa **Raccomandazione** per un **Quadro di qualità dei tirocini**², sulla base dell'ultima Proposta³, presentata dalla Commissione lo scorso dicembre. I tirocini presi in esame dalla Raccomandazione sono esclusivamente quelli svolti "nel libero mercato", che in italiano sono definiti "tirocini extracurricolari", fatti al di fuori di qualsiasi percorso formativo e regolamentati in Italia da 21 disposizioni normative regionali e provinciali, sulla base delle "Linee guida nazionali in materia di tirocini" (vedi capp.2 e 3).

Gli obiettivi strategici della nuova Raccomandazione sono stati così specificati nel Documento⁴ che accompagnava la Proposta preparatoria:

OBIETTIVI STRATEGICI

Gli obiettivi generali di un'iniziativa in quest'ambito sono i seguenti:

1. migliorare la qualità dei tirocini (extracurricolari), al fine di rafforzare il loro contributo ad un agile passaggio dalla scuola al mondo del lavoro;
2. ridurre gli squilibri del mercato del lavoro europeo promuovendo lo sviluppo di tirocini transnazionali.

Al fine di conseguire questi obiettivi generali, sono stati individuati i seguenti obiettivi specifici:

1. aumentare la percentuale di tirocini di qualità;
2. dissuadere da eventuali pratiche abusive, mantenendo nel contempo limitati i costi di adeguamento a carico delle organizzazioni ospitanti;
3. fornire maggiori informazioni e facilitare l'accesso ai tirocini internazionali.

Gli obiettivi operativi sono i seguenti:

1. fornire un quadro/norme/orientamenti utilizzabili dagli Stati membri, dalle organizzazioni ospitanti, dalle parti sociali o da altri soggetti per iniziative volte a promuovere lo sviluppo di tirocini di qualità e facilitare lo svolgimento di tirocini transnazionali;

1 Cfr. "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Favorire il pieno coinvolgimento dei giovani nell'istruzione, nell'occupazione e nella società" - {SEC(2007) 1084} - {SEC(2007) 1093} - Bruxelles, 5.9.2007 - COM(2007) 498 definitivo, p. 8, visibile su <<http://goo.gl/sDrpYG>>

2 Cfr. "Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini (2014/C 88/01)", visibile su <<http://goo.gl/XHlsm4>>

3 Cfr. "Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini" {SWD(2013) 495 final} - {SWD(2013) 496 final} - Bruxelles, 4.12.2013, COM(2013) 857 final - 2013/0431 (NLE), visibile su <<http://goo.gl/0yX1jf>>

4 Cfr. "Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento "Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini" {COM(2013) 857 final} - {SWD(2013) 495 final} - Bruxelles, 4.12.2013, SWD(2013) 496 final, p. 6, visibile su <<http://goo.gl/9mBbwB>>



2. garantire l'effettiva adozione di tale quadro/tali norme o orientamenti negli strumenti della politica UE, in particolare nell'ambito dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, del semestre europeo e dei programmi finanziari UE.

COERENZA POLITICA E CONTRIBUTO AGLI OBIETTIVI DI EUROPA 2020

I tirocini di qualità sono inoltre parte integrante del concetto di "garanzia per i giovani" e pertanto *il loro sviluppo è un obiettivo chiave dell'iniziativa 2013 a favore dell'occupazione giovanile*⁵.

Nel testo della nuova Raccomandazione europea tali obiettivi hanno preso corpo in un'aggiornata definizione del tirocinio, inteso come "un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, retribuito o no, con una componente di apprendimento e formazione, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un'occupazione regolare"⁶.

Tale definizione è inoltre strettamente legata al valore indiscutibile attribuito dalla stessa Raccomandazione al tirocinio di qualità, in quanto funzionale alla crescita economica: "I tirocini di qualità apportano benefici diretti sul fronte della produttività, migliorano la corrispondenza tra domanda e offerta sul mercato del lavoro e promuovono la mobilità, in particolare riducendo i costi relativi alla ricerca e alla compatibilità sia per le imprese sia per i tirocinanti".

Perché un tirocinio sia di qualità si dice inoltre che debba "offrire anche contenuti di apprendimento significativi" e che l'elemento principale di tale quadro sia dato "dalla conclusione di un contratto scritto di tirocinio che stabilisca obiettivi educativi, condizioni di lavoro adeguate, diritti e obblighi e una durata ragionevole"⁷.

All'inizio del Documento che ha preceduto la Proposta preparatoria alla Raccomandazione si evidenziava inoltre come le nuove indicazioni in materia di trasparenza abbiano inteso "aiutare i giovani a distinguere i tirocini di qualità da quelli di qualità scadente"⁸, dando particolare enfasi al concetto di qualità partecipata attivamente dalle stesse persone coinvolte nell'esperienza: un invito esplicito ad essere protagonisti durante tutte le fasi del tirocinio, così importante per il proprio futuro professionale.

Nella stessa Proposta si diceva ancora "gli Stati membri saranno inoltre liberi di valutare l'opportunità di andare al di là del quadro di qualità per i tirocini oggetto della presente", facendo in particolare

5 *Ibidem*, p. 6.

6 Cfr. nota 2, "considerata" 27, p. 3.

7 Cfr. *Ibidem*, "considerata" 5, 8 e 11, pp.1-2.

8 Cfr. nota 4, "Introduzione" p. 2.



riferimento alla "questione della remunerazione minima, tema quest'ultimo che non è trattato nel quadro di qualità per i tirocini"⁹.

Come verrà esaminato nei Capitoli successivi, le Linee guida italiane in materia di tirocini, adottate in sede di Conferenza Stato-Regioni il 24 gennaio 2013 e le 21 normative regionali e provinciali che le hanno recepite, sono andate ben oltre la Raccomandazione della Commissione, avendo previsto l'obbligo di riconoscere al tirocinante un'indennità di partecipazione.

Nella Raccomandazione¹⁰ il tema della remunerazione è tuttavia ripreso indirettamente in quattro punti, a causa dell'impossibilità del Consiglio di intervenire esplicitamente sul tale questione, in quanto al di fuori delle proprie competenze¹¹:

1. al punto 4 dei "considerata", facendo riferimento al possibile aumento dei costi sociali in caso di "tirocini non retribuiti, che rischiano di limitare le opportunità di carriera di coloro che provengono da ambienti svantaggiati" vale a dire per coloro che non possono permettersi di fare uno stage gratuito. L'aumento di tali costi è soprattutto riferito a quei Paesi UE che prevedono il pagamento di un sussidio ai giovani disoccupati, come ad esempio l'Irlanda¹²;
2. al "principio" 3 dove, facendo esplicito riferimento alla "*Conclusione di un contratto scritto di tirocinio*", si richiede che tale contratto precisi, oltre a obiettivi educativi, condizioni di lavoro, durata nei termini auspicati dalla stessa Raccomandazione (v. a pag. 10), diritti e doveri dei firmatari secondo le normative comunitarie e nazionali, "la corresponsione o no di un'indennità al tirocinante da parte del soggetto promotore del tirocinio";
3. al "principio" 8 delle "*Condizioni di lavoro applicabili ai tirocinanti*" dove si richiede che "il contratto di tirocinio chiarisca se sia prevista un'indennità e, in caso affermativo, ne precisi l'entità";
4. fra gli "*Obblighi di trasparenza*"¹³ auspicati negli annunci di tirocini, all'interno dei quali si incoraggia l'esplicitazione dell'eventuale compenso/indennità, nonché dell'assicurazione infortuni e di quella sanitaria.

La Raccomandazione europea introduce inoltre l'invito ad assicurarsi che fra i diritti e le condizioni di lavoro dei tirocinanti siano rispettati i limiti settimanali del numero massimo di ore lavorative, i periodi minimi di riposo giornalieri e settimanali e, dove applicabili (per tirocini più lunghi), i periodi di ferie

9 Cfr. nota 3, par. Proporzionalità, p. 8

10 Cfr. nota 2, pp. 1, 3-6.

11 Cfr. Trattato per il Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), Titolo X, Politica sociale, art. 153, c. 5, visibile su <<http://goo.gl/KTn5Gf>>

12 Cfr. <<http://goo.gl/Rp7gr1>>

13 Cfr. nota 2, "principio" 14, p. 4.



obbligatorî¹⁴: contrariamente alle Linee guida nazionali, che non si sono pronunciate sulla materia, oltre la metà delle nuove disposizioni normative regionali e provinciali hanno invece regolamentato l'orario dei tirocini (vedi cap. 4), ma non sono intervenute sul tema dei riposi e delle ferie (ad esclusione dell'Abruzzo), riguardando tali temi in Italia esclusivamente il contratto di lavoro ed escludendo quindi automaticamente il tirocinio.

Senza dubbio, anche alla luce di quanto previsto dalle citate Linee guida, un serio ed attento monitoraggio degli stage extracurricolari avviati in Italia dopo il varo delle recenti normative, confrontandolo con i diversi monitoraggi condotti annualmente dai promotori/gestori dei tirocini curricolari (Indire¹⁵, Sportelli stage università, enti di formazione, IFTS/ITS, ecc.), sarà quanto mai opportuno.

La stessa Raccomandazione prevede al "principio" 24 un monitoraggio europeo dei progressi che i singoli Stati membri compiranno nell'applicazione delle misure auspiccate dal Quadro di qualità, nonché dell'impatto che tali misure avranno nei diversi Paesi¹⁶.

1.1 I risultati dell'Eurobarometro¹⁷ 2013 sugli esiti e la qualità dei tirocini nella UE e in Italia

A livello comunitario, l'unico strumento ufficiale in nostro possesso per monitorare lo stato dell'arte di temi e argomenti oggetto di interesse da parte dei 3 organi decisionali dell'UE (Commissione, Consiglio e Parlamento) è l'Eurobarometro, nato nel 1973 su iniziativa della Commissione europea per analizzare l'opinione pubblica nei 28 Stati Membri.

Attraverso tale strumento vengono fatti periodicamente diversi tipi di indagini, alcune delle quali possono essere svolte anche su richiesta urgente dei diversi servizi della Commissione.

Si tratta in questo caso dei Rapporti Eurobarometro Flash, condotti attraverso interviste telefoniche¹⁸, che in tempi relativamente brevi mirano ad ottenere risultati soprattutto di tipo qualitativo, finalizzati alla predisposizione di documenti, raccomandazioni e/o direttive comunitarie.

L'ultimo relativo al tema dei tirocini è stato pubblicato nel novembre del 2013 e fotografa questo tipo di esperienze nei 28 Paesi dell'Unione europea: esaminiamone i risultati.

14 *Ibidem*, p.3 "principio" 6.

15 Cfr. i risultati del monitoraggio sull'alternanza scuola-lavoro promosso annualmente dall'Indire al link <<http://goo.gl/HUw6Wj>>

16 Cfr. "Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini (2014/C 88/01)", visibile su <<http://goo.gl/XHlsm4>>"principio" 24, p.4.

17 Cfr. European Commission – Flash Eurobarometer 378 - The Experience of Traineeships in the EU Report – April-May 2013 – Publication: November 2013 – Tns Political & Social su <<http://goo.gl/HHh2bS>>

18 Cfr. <<http://goo.gl/jahOfL>>



Fra i dati più significativi, risulta che solo poco più di 1 giovane italiano su 2 abbia fatto un tirocinio sulla base di un accordo o di un contratto scritto, mentre sono mediamente 6 su 10 i ragazzi europei che firmano un qualche tipo di accordo prima di iniziare quest'esperienza¹⁹.

In continuità con il precedente quadro legislativo (vedi cap. 2), secondo quanto stabilito dalle citate Linee guida in materia di tirocini, accolte da 21 atti normativi regionali e provinciali (vedi cap. 3), in Italia un tirocinio può essere avviato solo dopo la firma di una Convenzione tra soggetto promotore e soggetto ospitante pubblico o privato, alla quale deve essere allegato un Progetto formativo, corrispondente al **contratto di tirocinio** auspicato dalla Raccomandazione europea (punti 2 e 3) e firmato da tirocinante, organismo promotore e organizzazione ospitante, che nella Raccomandazione coincidono, in un'ottica di "armonizzazione sovranazionale" delle diverse modalità di realizzazione dell'esperienza: l'accordo tripartito in vigore nel nostro Paese offre sicuramente maggiori garanzie allo stesso tirocinante.

Questo primo dato dell'Eurobarometro Flash 2013 crea senza dubbio una serie di interrogativi, legati alla rappresentatività del campione italiano utilizzato per il sondaggio e alla chiarezza nella formulazione delle domande fatte agli ex-stagisti intervistati nella nostra lingua²⁰. Emerge in questo caso in maniera netta la necessità di una maggiore trasparenza degli strumenti utilizzati per l'avvio di uno stage nel nostro Paese, pratica esplicitamente incoraggiata dalla stessa Raccomandazione al momento della pubblicizzazione da parte delle organizzazioni ospitanti dei posti di stage offerti, mettendone in chiaro *le condizioni*, con particolare riferimento, come si è accennato poc'anzi, non solo al compenso e alle assicurazioni, ma anche alle modalità di selezione degli stagisti, "ivi compresa la quota di tirocinanti assunti negli ultimi anni"²¹.

Un altro risultato particolarmente significativo dell'Eurobarometro Flash è il seguente: più di 7 giovani europei su 10 hanno fatto uno stage durante e comunque prima di finire i propri studi, mentre solo 1 ragazzo su 4 ha fatto un tirocinio una volta terminato il proprio percorso formativo²². Anche in Italia è possibile rilevare la medesima tendenza (68%)²³.

Non è dato sapere se i tirocini descritti dal sondaggio europeo siano curriculari o sul mercato libero, non essendovi la specifica domanda.

Non possiamo non notare che, pur essendo i risultati del sondaggio citati più volte a supporto della stessa Raccomandazione, nella medesima vi è scritto che essa "non riguarda i tirocini che rientrano in

19 Cfr. nota 17, pp. 39-41.

20 Cfr. in "Flash Eurobarometer 378, Technical specifications", p. TS1: "The survey covers the national population of citizens in Croatia as well as the population of citizens of all the European Union Member States that are residents in this country and have a sufficient command of the national language to answer the questionnaire".

21 Cfr. nota 16, "principio" 14, p.4.

22 Cfr. European Commission - Flash Eurobarometer 378 - The Experience of Traineeships in the EU Report - April-May 2013 - Publication: November 2013 - Tns Political & Social, p.27, visibile su <<http://goo.gl/HHh2bS>>

23 Ibidem, p.28.



un curriculum di un percorso di istruzione formale o di istruzione e formazione professionale²⁴ bensì come s'è accennato all'inizio, solo quelli svolti "nel libero mercato"²⁵.

Probabilmente potrebbe essere utile, per verificare gli effetti della Raccomandazione, un nuovo sondaggio europeo che rilevi esclusivamente le caratteristiche dei tirocini cosiddetti "extracurricolari".

Secondo il sondaggio, nell'UE i tirocini durano nel 37% dei casi da 1 a 3 mesi²⁶. A questo proposito, una differenza da non sottovalutare, fra quanto auspicato dalla Raccomandazione e quanto invece fissato dalle Linee guida italiane (vedi cap. 2, p. 16 e cap. 4, p. 29), riguarda proprio la durata dei tirocini.

Secondo la Raccomandazione, tale durata, definita "ragionevole [...] in linea di principio" non deve superare i 6 mesi salvo nei casi in cui non possa essere prolungata per giustificati motivi, "tenendo conto delle diverse prassi nazionali", nonché chiarendo "i casi e le condizioni in cui un tirocinio può essere prorogato o rinnovato, dopo la scadenza del primo contratto di tirocinio"²⁷.

In questo caso è importante sottolineare che mentre la Proposta di Raccomandazione legava la possibilità di una maggiore durata dell'esperienza ad un più consistente intervento formativo, con un'invito esplicito alle organizzazioni ospitanti europee a ben investire in tirocini formativi più lunghi, al fine di trasformarli in posti di lavoro, la Raccomandazione stessa elude questo vincolo, lasciando che i singoli Stati decidano autonomamente, pur invitandoli a chiarire le proprie scelte in merito (capp. 2 e 4).

Un altro risultato senza dubbio interessante dell'Eurobarometro Flash mette in luce il fatto che più della metà di coloro che non hanno effettuato un tirocinio all'estero non erano interessati o non ci avevano mai pensato (53%); 1 su 5 (19%) ha denunciato la mancanza di informazioni come l'ostacolo principale, contro 1 su 10 (14%) che ha sottolineato la scarsa familiarità con la lingua straniera²⁸.

Sull'atteggiamento dei giovani italiani nei confronti del tirocinio all'estero il dato si allinea a quello europeo, mentre il problema della mancanza di informazioni sembra avere un peso minore (8%)²⁹: un insolito primato positivo, a cui l'ISFOL ha contribuito sin dal 2008 con la realizzazione delle varie edizioni del Manuale dello stage in Europa³⁰.

24 Cfr. nota 16 "considerata" 28, p.3.

25 Cfr. "Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini" {SWD(2013) 495 final} - {SWD(2013) 496 final} - Bruxelles, 4.12.2013, COM(2013) 857 final - 2013/0431 (NLE), "considerata" 28, p.12, visibile su <<http://goo.gl/0yX1jf>>

26 Cfr. nota 22, p. 30.

27 Cfr. nota 16, "principi" 10 e 11, pp. 3-4.

28 Cfr. nota 22, p. 22.

29 *Ibidem*, p. 23.

30 Cfr. ISFOL, Benini G., Tosi G. (a cura di), *Manuale dello stage in Europa* Roma, ISFOL, 2013, Tipografia Rotoform Srl, su <<http://goo.gl/RucsUr>>



A proposito della maggiore accessibilità alle informazioni per quanto riguarda i tirocini transnazionali, nella Proposta di dicembre si dichiarava: "Per i giovani sarebbe più facile accettare un tirocinio in un altro Paese se, grazie all'esistenza di norme o pratiche standard (sulla qualità dei tirocini a livello UE), essi potessero chiaramente capire cosa aspettarsi"³¹.

La Raccomandazione ha accolto il sollecito, invitando i Paesi membri ad "agevolare la mobilità transfrontaliera dei tirocinanti nell'Unione europea [...] mediante un più chiaro quadro giuridico nazionale relativo ai tirocini" (cosa che l'Italia ha fatto) e "la definizione di norme chiare circa l'accoglienza [...] o l'invio di tirocinanti in altri Stati membri e una riduzione delle formalità amministrative"³².

Questo è sicuramente un elemento di cui tenere conto, insieme a quello delle risorse necessarie per fare uno stage all'estero, la cui mancanza ha influito alla rinuncia a questo tipo di esperienza nel 24% dei casi esaminati dal sondaggio ufficiale della Commissione²⁸. Alla carenza di risorse si affianca il dato secondo il quale quasi il 60% delle esperienze di tirocinio svolte nell'UE fino a maggio del 2013 (una media di oltre 2 stage per ciascun partecipante al sondaggio di Eurobarometro Flash³³) sono state effettuate a titolo gratuito, dato che sfiora il 70% per quelle fatte dai ragazzi italiani³⁴.

La Raccomandazione interviene in maniera precisa su ambedue i punti richiedendo di indicare all'interno del contratto scritto di tirocinio, fra le altre cose, come s'è accennato, se venga corrisposta o meno al tirocinante da parte del soggetto promotore un'indennità e, per quanto riguarda i tirocini transfrontalieri (ovvero transnazionali) di "esaminare la possibilità di utilizzare la rete EURES allargata e di scambiare informazioni sui tirocini retribuiti attraverso il portale EURES"³⁵.

Quest'ultima è sicuramente la maggiore novità della Proposta, unita agli **obblighi di trasparenza**, a cui si è poc'anzi fatto riferimento, i quali prevedono fra le altre cose che i Paesi membri incoraggino "i servizi per l'impiego ed altri soggetti che erogano servizi di orientamento professionale a conformarsi a (*tal*) obblighi [...] se forniscono informazioni sui tirocini (i.e. termini e condizioni, assicurazioni, applicabilità o meno di una retribuzione e/o di un'indennità)"³⁶.

31 Cfr. nota 25, par. 3 "Elementi giuridici della proposta – Sussidiarietà, (2)", p. 7.

32 Cfr. "Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini (2014/C 88/01)", visibile su <<http://goo.gl/XHlsm4>>, "principio" 16, p. 4.

33 Cfr. nota 22, p. 12.

34 *Ibidem*, p. 48.

35 Cfr. nota 32, "principio" 17, p. 4.

36 *Ibidem*, "principio" 15, p. 6.



Tale riferimento rafforza il richiamo alla *Youth Guarantee*³⁷, esplicitamente citata nella Raccomandazione al punto 6 e al punto 16 della “considerata”, dove si auspica anche l’utilizzo del Fondo sociale europeo e della *Youth Employment Initiative*³⁸ per “aumentare il numero e la qualità dei programmi di tirocinio degli Stati membri, attraverso una possibile partecipazione ai costi dei tirocini, compresa in alcuni casi una partecipazione parziale all’indennità”.

In questo ambito viene sottolineato e rafforzato l’impegno della Commissione attraverso l’avvio di “uno specifico programma di assistenza tecnica (un Help desk, ndr³⁹) del FSE per sostenere gli Stati membri nell’istituzione di programmi di tirocinio con il contributo finanziario del FSE”⁴⁰.

Per concludere, il sondaggio europeo fa emergere palesemente una forte contraddizione sull’attuale stato dell’arte dei tirocini svolti all’interno dell’UE: da un lato la chiara percezione degli ex-stagisti dell’utilità di uno stage per trovare un lavoro regolare (71%), dall’altro il dato testimoniato dagli stessi intervistati che in 71 casi su 100 tale fatto non si sia poi verificato⁴¹.

Terminata la consultazione con le parti sociali nel dicembre del 2012⁴², la Commissione ha optato, come si è visto, per una Raccomandazione sul tema piuttosto che per una Direttiva⁴³, con la possibilità di ricorrervi, se la prima risultasse insufficiente nei confronti degli Stati Membri. Per quanto riguarda il nostro Paese non resta che attendere nel frattempo i primi risultati del monitoraggio nazionale sull’applicazione delle recenti normative, per le quali si rimanda alla lettura dei successivi capitoli.

37 Cfr. “Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull’istituzione di una garanzia per i giovani” (2013/C 120/01), p.C 120/3, punto 1, visibile su <<http://goo.gl/BTtnle>>

38 Cfr. “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Youth Employment Initiative”, Strasbourg, 12.3.2013 COM(2013) 144 final, visibile su <<http://goo.gl/NzNo5E>> e <<http://goo.gl/gjghCo>> in italiano.

39 Cfr. <<http://goo.gl/FNwo7V>>

40 Cfr. “Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini (2014/C 88/01)”, visibile su <<http://goo.gl/XHlsm4>> “considerata” 6, 16 e 17, pp. 1-2.

41 Cfr. nota 22, pp. 63-66.

42 Cfr. “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Verso un quadro di qualità per i tirocini - Seconda fase della consultazione delle parti sociali a livello europeo a norma dell’articolo 154 del TFUE” - {SWD(2012) 407 final} - {SWD(2012) 408 final} - Bruxelles, 5.12.2012 - COM(2012) 728 final su <<http://goo.gl/Zq29Lu>>

43 Cfr. “Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Sintesi della valutazione d’impatto che accompagna il documento “Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini” {COM(2013) 857 final} - {SWD(2013) 495 final} - Bruxelles, 4.12.2013, SWD(2013) 496 final, par. 8.5. Opzione 4 — Direttiva relativa a un quadro di qualità per i tirocini”, pp. 11-12 visibile su <<http://goo.gl/9mBbwB>>



2 LA SITUAZIONE ITALIANA: EVOLUZIONE NORMATIVA E LINEE GUIDA IN MATERIA DI TIROCINI EXTRACURRICULARI

2.1 Evoluzione normativa in materia di tirocini: dalla Legge 196/97 alle Linee guida

Il tirocinio (o *stage*) è un'esperienza di formazione in un contesto produttivo che non si configura come un rapporto di lavoro. I tirocini svolti al di fuori di un percorso di istruzione o formazione – oggetto del nostro lavoro – sono detti extracurricolari e non prevedono limiti di età per i tirocinanti.

Diversamente dal rapporto di lavoro, nel quale le parti coinvolte sono due (lavoratore e datore di lavoro), il tirocinio prevede il coinvolgimento di tre soggetti: il soggetto promotore, il soggetto ospitante ed il tirocinante. Per attivare un tirocinio è necessario che venga stipulata una Convenzione tra il soggetto promotore e il soggetto ospitante e redatto un Progetto formativo individuale che verrà firmato da tutte le parti interessate.

Il soggetto promotore, che ha la responsabilità di garantire la qualità ed il buon esito dell'esperienza di tirocinio, nomina un tutor o referente che ha il compito di collaborare alla stesura del Progetto formativo, monitorare il percorso di tirocinio e contribuire alla valutazione dell'esperienza. Il soggetto ospitante, che può essere un qualsiasi datore di lavoro sia pubblico che privato, designa anch'esso un tutor che ha la funzione di affiancare, assistere e supportare il tirocinante durante il percorso formativo, garantendo il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Progetto.

Se nelle intenzioni del legislatore lo *stage*, in quanto esperienza formativa *on the job*, doveva configurarsi come un decisivo elemento di raccordo tra il settore dell'istruzione/formazione e quello del lavoro (raccordo purtroppo da sempre scarsamente perseguito nel sistema scolastico e formativo italiano), oltre che ad agevolare la conoscenza diretta del mondo del lavoro, nella pratica le criticità e le problematiche che ne caratterizzavano l'utilizzo hanno spesso pregiudicato il valore e l'efficacia di questo strumento.

Nel corso degli anni a leggi, decreti e circolari emanati a livello nazionale, si sono aggiunte due sentenze della Corte costituzionale che hanno, in tempi diversi, ad oggi definitivamente ribadito la competenza esclusiva delle Regioni e Province autonome in materia di tirocini.

Le nuove legislazioni regionali, promulgate nel corso del 2013 a seguito delle indicazioni offerte dalle Linee guida nazionali emanate con l'accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome del 24 gennaio 2013⁴⁴, saranno ora applicate e successivamente monitorate – sia a livello regionale che nazionale – nell'auspicio che il tirocinio diventi sempre più un elemento-chiave per il rilancio dell'occupazione, per la crescita professionale e per l'acquisizione di competenze professionali da parte dei giovani. Ma andiamo con ordine.

La **Legge n. 196 del 24 giugno 1997**, "Norme in materia di promozione dell'occupazione" **all'art. 18**⁴⁵ istituisce i "Tirocini formativi e di orientamento". La possibilità di promozione dei tirocini spetta a soggetti pubblici e privati che devono possedere specifici requisiti, preventivamente determinati, come:

44 Cfr. <<http://goo.gl/b1AXzz>>

45 Cfr. <<http://goo.gl/vpRck7>>



agenzie per l'impiego, università, centri di formazione, ecc. (comma 1, lettera a); i tirocini devono svolgersi sulla base di apposite convenzioni all'interno di precisi rapporti la cui durata è preventivamente stabilita (comma 1, lettera c, d). Le disposizioni attuative previste dall'art. 18 della Legge 196/97 sono emanate con il **Decreto ministeriale n. 142 del 25 marzo 1998** ("Regolamento recante norme di attuazione dei principi e dei criteri di cui all'art. 18 della Legge 24 giugno 1997, n. 196, sui tirocini formativi e di orientamento")⁴⁶. Nel regolamento vengono descritte le finalità dei tirocini formativi e di orientamento (compresa una precisa indicazione dei limiti numerici di tirocinanti in base alla dimensione dell'azienda), le modalità di attivazione (con un dettagliato elenco dei soggetti che possono promuovere tirocini), gli aspetti assicurativi con chiare ripartizioni degli oneri, nonché gli aspetti inerenti le modalità esecutive, i tutor, le convenzioni ed i progetti formativi (con i relativi "modelli" di Convenzione e di Progetto formativo cui fare riferimento proposti in allegato al Decreto), la durata temporale massima dell'esperienza, a seconda dei diversi beneficiari, nonché l'estensibilità ai cittadini stranieri.

Poco dopo, con la Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 92 del 15 luglio 1998, "Tirocini formativi e di orientamento. D.M. 142 del 25/3/98"⁴⁷ vengono forniti alcuni chiarimenti sul decreto 142, in particolare sui soggetti promotori, sugli aspetti assicurativi e sui limiti numerici dei giovani che possono essere inseriti; vengono anche esplicitati i doveri spettanti al tirocinante e quelli in capo ai soggetti ospitanti.

Nel 2003 con l'attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro (di cui alla Legge 14 febbraio 2003, n. 30, la cosiddetta Legge Biagi), all'interno del Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276⁴⁸ vengono definiti e disciplinati (all'art. 60) i tirocini estivi di orientamento. Questo è un altro passaggio importante anche per le successive ricadute che – da lì a poco – avverranno a seguito della Sentenza della Corte costituzionale 50/2005⁴⁹ che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 60 del D.Lgs. 276/2003. Secondo la Corte, infatti, "la disciplina dei tirocini estivi di orientamento, 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 Regioni".

Oltre al citato art. 60, il Decreto 276 del 2003 lambisce il tema dei tirocini anche in altri articoli: definisce infatti l'attività di «intermediazione» tra domanda e offerta di lavoro (art. 2, comma 1, lettera b) ed istituisce l'albo delle Agenzie per il lavoro (art. 4) "ai fini dello svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale". Nel 2011 la risposta ad un Interpello al Ministero del lavoro (n. 36/2011)⁵⁰ dell'Ordine dei consulenti del lavoro concernente l'individuazione dei soggetti legittimati a promuovere tirocini formativi e di orientamento chiarirà che i soggetti abilitati all'attività di intermediazione descritti all'art. 2

46 Cfr. <<http://goo.gl/7TaUzP>>

47 Cfr. <<http://goo.gl/LqaK06>>

48 Cfr. <<http://goo.gl/8yfilMl>>

49 Cfr. <<http://goo.gl/Z1yX3k>>

50 Cfr. <<http://goo.gl/khvcn9>>



del D.Lgs. 276/2003 possono promuovere, ad eccezione ovviamente di quelli curricolari, tutte le diverse tipologie di tirocini.

La distinzione tra tirocini curricolari ed extracurricolari è stata introdotta dalla Nota del Ministero del lavoro n. 4746 del 14 febbraio 2007⁵¹. I tirocini curricolari sono periodi di formazione che si svolgono nell'ambito di un percorso formale di istruzione o formazione: la loro finalità principale è affinare il processo di apprendimento e di formazione e, pertanto, non sono soggetti alle comunicazioni obbligatorie; i tirocini extracurricolari, invece, essendo finalizzati a favorire l'inserimento lavorativo sono invece obbligatoriamente soggetti alle CO.

La necessità di recuperare il senso ed il valore formativo dello stage, incoraggiandone la crescita e la diffusione, ha ispirato, nell'ambito della manovra finanziaria del 2011, delle modifiche relative ai tirocini formativi. Nel **Decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011** (convertito in Legge n. 148 del 14 settembre 2011, "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", Titolo III "Misure a sostegno dell'occupazione"), **all'art. 11** ("Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini")⁵² si prevede che i tirocini di formazione e di orientamento extracurricolari possano essere promossi unicamente da soggetti in possesso di specifici requisiti preventivamente stabiliti nelle legislazioni regionali. In assenza di tali regolamentazioni i criteri di selezione dei soggetti promotori saranno quelli individuati dall'art. 18 della Legge 196/1997. L'art. 11 prevede anche due importanti novità. La durata dei tirocini di formazione e di orientamento non può essere superiore a 6 mesi, proroghe comprese (ad eccezione dei tirocini rivolti a determinate categorie) e possono essere svolti esclusivamente da neodiplomati o neolaureati da non più di 12 mesi, "tagliando fuori", di fatto, una vasta platea di potenziali tirocinanti. Il 12 settembre dello stesso anno, la Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 24⁵³ fornisce alcuni chiarimenti all'art. 11 del Decreto 138. Nella Circolare si specifica che le limitazioni temporali del tirocinio (da effettuarsi entro 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio per una durata massima di 6 mesi) sono riferite esclusivamente ai tirocini di formazione e di orientamento e non a quelli di inserimento/reinserimento lavorativo, né a quelli curricolari. Questa Circolare è particolarmente significativa perché dà una completa definizione e suddivisione delle diverse tipologie di tirocini fino ad allora presenti in Italia anche riallargando la platea dei destinatari delle diverse tipologie di tirocinio come previste dall'art.11.

Secondo tale Circolare, quindi, i tirocini formativi e di orientamento sono destinati ai neodiplomati o neolaureati entro e non oltre 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio e non possono avere una durata superiore a 6 mesi. I tirocini formativi e di orientamento sono inoltre destinati alle persone appartenenti alle categorie svantaggiate (soggetti in trattamento psichiatrico, alcolisti, tossicodipendenti, ecc.) che possono fare tirocini più lunghi, per una durata non superiore a 12 mesi, proroghe incluse. Per i portatori di handicap la durata massima è invece di 24 mesi.

I tirocini di reinserimento/inserimento lavorativo sono destinati principalmente agli inoccupati e ai disoccupati (anche se possono essere effettuati, per esempio, anche dagli studenti purché siano

51 Cfr. <<http://goo.gl/l59maH>>

52 Cfr. <<http://goo.gl/rdeDu>>

53 Cfr. <<http://goo.gl/w2Kpo2>>



inoccupati o disoccupati) ed hanno una durata massima di 6 mesi. La regolamentazione di questa tipologia di tirocini è integralmente affidata alle Regioni.

I tirocini curriculari, invece, sono attivati nell'ambito di un percorso formale di istruzione o formazione e sono riservati agli studenti universitari (compresi gli iscritti a master universitari o dottorati), agli studenti delle scuole superiori ed agli allievi di istituti professionali o di corsi di formazione. Tutti i tirocini curriculari devono essere promossi dall'istituto presso il quale lo studente svolge il percorso di istruzione o formazione (scuola, università, ente di formazione, ecc.).

Con l'art. 11 e la relativa circolare di chiarimento, la normativa italiana in materia di tirocini inizia a strutturarsi, sulla base di precisazioni terminologiche e contenutistiche. Tuttavia i risultati emersi dalle indagini sull'utilizzo del tirocinio (trascuratezza dei progetti formativi e di apprendimento, scarsa tutela dei tirocinanti, ecc.) hanno progressivamente fatto sentire l'esigenza di una riforma dell'istituto e di una sua regolamentazione che garantisca una certa omogeneità su tutto il territorio nazionale, fermo restando il rispetto delle competenze in capo alle Regioni, così come previsto dal Titolo V della Costituzione.

La **Legge di riforma del lavoro n. 92 del 28 giugno 2012** ("Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", art. 1, commi 34, 35 e 36)⁵⁴ prevedeva – entro la fine del 2012 – la definizione di un Accordo tra Governo e Regioni per l'elaborazione di Linee guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento sulla base dei seguenti criteri:

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

Lo scopo delle Linee guida era quindi quello di sistematizzare quanto fino ad allora definito in materia dai diversi provvedimenti e di fornire un quadro normativo di riferimento comune basato su standard minimi condivisi, ferma restando la competenza delle Regioni nel fissare – all'interno della propria legislazione – disposizioni di maggior tutela.

Le Linee guida saranno redatte ed adottate dalle Regioni con l'Accordo del 24 gennaio 2013 (vedi par. 2.2, *Elementi-chiave e novità introdotte dalle Linee guida*) pochi giorni dopo la pubblicazione della **Sentenza della Corte costituzionale n. 287 del 19 dicembre 2012**⁵⁵ che dichiara illegittimo l'art. 11 del Decreto legge 138/2011. Secondo la Corte l'art. 11 detta una normativa che rientra nella

54 Cfr. <<http://goo.gl/1rQ579>>

55 Cfr. <<http://goo.gl/eJu9WZ>>



competenza regionale residuale in quanto inerente l'istruzione e la formazione professionale. La disciplina dei tirocini è e dovrà essere, quindi, di esclusiva competenza delle Regioni e delle Province autonome.

Dopo l'emanazione delle Linee guida ed il relativo recepimento delle stesse all'interno delle singole legislazioni regionali (al 31 dicembre 2013 tutte le Regioni italiane avevano disciplinato la materia), l'unica ulteriore novità a livello di normativa nazionale è stata una disposizione all'interno di un decreto sulla promozione dell'occupazione riguardante i tirocini formativi e di orientamento promossi dalle aziende multilocalizzate. All'art. 2, comma 5-ter della Legge 9 agosto 2013, n. 99 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76⁵⁶ – viene infatti stabilito che “i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più regioni possono fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale”.

Successivamente, con Circolare del Ministero del lavoro del 29 agosto 2013, n. 35⁵⁷, nella sezione relativa ai tirocini, viene chiarito che l'indicazione fornita al comma 5-ter della Legge 99/2013 “costituisce una mera facoltà per i datori di lavoro e non già un obbligo. Rimane quindi sempre possibile osservare, in relazione al luogo di svolgimento del tirocinio, la specifica disciplina regionale”. Tuttavia, consentire ai datori di lavoro con sedi in più regioni di “scegliere” la normativa regionale a cui far riferimento innesca una serie di problematiche dettagliatamente analizzate nel par. 3.9.

2.2 Elementi-chiave e novità introdotte dalle Linee guida

Come già ricordato, con l'Accordo del 24 gennaio 2013 la Conferenza Stato-Regioni ha adottato le **Linee guida in materia di tirocini**, dando attuazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 34, della Legge 92/ 2012⁵⁸.

Finalizzate a ridefinire la disciplina dei tirocini extracurricolari, le Linee guida forniscono un quadro di riferimento comune a livello nazionale su una materia la cui competenza legislativa, come stabilito dalla Corte costituzionale, è in capo alle Regioni e Province autonome.

Le Regioni si sono impegnate a recepire le Linee guida nelle proprie normative entro sei mesi dalla data di sottoscrizione dell'Accordo stesso (quindi entro il 24 luglio 2013). Alla scadenza del termine fissato, quasi tutte le Regioni avevano rispettato l'impegno previsto: alcune Regioni si sono limitate ad adottare il testo delle Linee guida come disciplina regionale, altre, invece, hanno introdotto una nuova regolamentazione modellata sui principi e sulle indicazioni fornite nelle Linee guida (cfr. cap. 3 sulle discipline regionali).

La revisione della disciplina dei tirocini proposta nelle Linee guida presenta una serie di elementi innovativi volti non soltanto a migliorare il livello qualitativo delle esperienze di tirocinio, ma anche a

56 Cfr. <<http://goo.gl/OkgyEQ>>

57 Cfr. <<http://goo.gl/mxmT2k>>

58 Cfr. <<http://goo.gl/b1AXzz>>



prevenire gli abusi e le distorsioni che hanno spesso caratterizzato l'utilizzo dell'istituto. Vediamone alcuni.

Definizione del tirocinio extracurricolare e delle altre forme di tirocinio, destinatari e durata

Le Linee guida definiscono il tirocinio come una misura formativa di politica attiva, finalizzata a creare un contatto diretto tra una persona ed un soggetto ospitante pubblico o privato allo scopo di far acquisire al tirocinante competenze professionali per arricchire il proprio curriculum vitae e favorire l'inserimento o il reinserimento lavorativo.

Come noto, le Linee guida individuano 3 tipologie di tirocini extracurricolari:

1. *Tirocini formativi e di orientamento*: destinati a coloro che hanno conseguito un titolo di studio da non più di 12 mesi; durata massima di 6 mesi;
2. *Tirocini di inserimento/reinserimento al lavoro*: rivolti a disoccupati (anche in mobilità), inoccupati e lavoratori in cassa integrazione; durata massima di 12 mesi;
3. *Tirocini di orientamento e formazione e di inserimento/reinserimento*: indirizzati a disabili, persone svantaggiate, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. Hanno una durata massima di 12 mesi, ad eccezione dei tirocini per disabili che possono durare fino a 24 mesi.

Sono pertanto esclusi dalle Linee guida i tirocini curricolari (in quanto esperienze previste all'interno di un percorso formale di istruzione o di formazione), i tirocini previsti per l'accesso alle professioni ordinistiche, i tirocini transnazionali (come quelli realizzati nell'ambito dei programmi comunitari), i tirocini per extracomunitari (promossi all'interno delle quote di ingresso) ed i tirocini estivi.

Soggetto promotore e soggetto ospitante

Le Linee guida individuano sia i soggetti che possono promuovere tirocini (servizi per l'impiego, università, scuole, ecc.), sia i soggetti che possono ospitare tirocinanti (enti pubblici e privati). Vengono inoltre dettagliati gli obblighi e le procedure che il soggetto promotore ed il soggetto ospitante devono seguire per l'attivazione e la gestione del tirocinio.

Su questi temi le Linee guida introducono alcuni importanti elementi di novità:

- *Ampliamento e potenziamento del ruolo e delle responsabilità del soggetto promotore*
Il soggetto promotore viene a configurarsi come il garante della qualità formativa del tirocinio: coordina le attività necessarie per l'attivazione del tirocinio (tra cui la predisposizione del Progetto formativo in collaborazione con il soggetto ospitante), monitora costantemente il percorso formativo e collabora alla valutazione dell'esperienza. Pertanto la responsabilità del successo o dell'insuccesso formativo dell'esperienza dipende in larga misura dalla capacità del soggetto promotore di gestire



efficacemente le diverse fasi del processo di tirocinio e di intervenire tempestivamente per risolvere eventuali problemi e criticità.

- *Ampliamento e potenziamento del ruolo e delle responsabilità del tutor del soggetto ospitante e del soggetto promotore*

I due tutor rappresentano le figure-chiave per la buona riuscita dell'esperienza. Molti dei problemi riscontrati nel corso dei tirocini sono infatti riconducibili ad una inadeguata azione di affiancamento e assistenza al tirocinante da parte del tutor del soggetto ospitante, a cui si aggiunge talvolta una deficitaria azione di monitoraggio e supporto da parte del tutor del soggetto promotore. Si è pertanto ritenuto opportuno dettagliare adeguatamente i compiti e le responsabilità spettanti a queste figure.

- *Individuazione degli elementi qualificanti del Progetto formativo*

Il Progetto formativo è il documento nel quale vengono illustrati i contenuti formativi del tirocinio. Ad un piano di formazione vago e indefinito corrispondono, nella maggior parte dei casi, risultati formativi insoddisfacenti e al di sotto delle attese. Al contrario, ad un piano di formazione strutturato e coerente fa seguito quasi sempre un'esperienza formativa di qualità. Pertanto sono stati definiti gli elementi e le informazioni che il Progetto formativo deve contenere per poter garantire un adeguato livello qualitativo dell'esperienza (competenze attese, attività da svolgere, strumenti da utilizzare, tempistiche, ecc.). All'interno del Progetto formativo dovrà anche essere indicata la figura professionale di riferimento nel Repertorio nazionale di cui alla Legge 92/2012, art. 4, comma 67 (o, nelle more della sua istituzione, si farà riferimento al Repertorio definito dalla Regione e Provincia autonoma) ed il livello di EQF.

Un piano formativo che tenga conto dei sopracitati elementi qualificanti rende inoltre possibile un'azione di monitoraggio *in itinere* e di valutazione *ex post* attraverso le quali possa essere verificata la rispondenza dei risultati attesi agli obiettivi stabiliti *ex ante*.

Riconoscimento delle competenze acquisite e delle attività svolte durante il tirocinio: l'attestato di tirocinio

Al termine del tirocinio il soggetto promotore rilascia, anche sulla base della valutazione del soggetto ospitante, una attestazione dei risultati conseguiti, specificando le eventuali competenze acquisite con riferimento, ove possibile, ad una qualificazione inserita nel Repertorio nazionale di cui alla Legge 92/2012, art. 4, comma 67, o, nelle more della sua istituzione, con riferimento al Repertorio definito dalla Regione e Provincia autonoma. Inoltre l'esperienza di tirocinio dovrà essere registrata sul Libretto formativo del cittadino. L'obbligo di attestare l'esperienza di tirocinio, documentando le attività svolte e le competenze eventualmente acquisite, rappresenta un importante elemento di novità rispetto al passato. In tal modo si intende garantire il riconoscimento, la trasparenza e la spendibilità dei risultati del tirocinio.



Indennità

L'obbligo di corrispondere al tirocinante una indennità (di importo non inferiore ai 300 euro mensili) rappresenta una delle novità più rilevanti introdotte dalle Linee guida. Il riconoscimento di una "congrua indennità anche in forma forfetaria, in relazione alla prestazione svolta" era stato esplicitamente previsto dall'art. 1 comma 34 della Legge 92/2012. È opportuno sottolineare come l'utilizzo del termine "prestazione" abbia creato qualche diversità di vedute fra gli esperti della materia in quanto rinvia implicitamente al fatto che il tirocinante, beneficiando della formazione ricevuta dall'azienda ospitante, fornisce a sua volta un contributo professionale all'azienda. L'introduzione dell'obbligo dell'indennità, inoltre, vuole disincentivare un uso improprio dei tirocini, utilizzati talvolta come strumento per disporre di risorse umane a costo zero.

Monitoraggio e valutazione sull'attuazione e sugli esiti dei tirocini

Il Ministero del lavoro, con il supporto dell'ISFOL e di Italia Lavoro, si impegna a predisporre annualmente un report nazionale di analisi e monitoraggio dei tirocini sulla base dei dati disponibili a livello centrale e di quelli forniti annualmente dalle Regioni e Province autonome.

A tal fine sarà importante individuare preliminarmente le disomogeneità e le differenze tra le diverse discipline regionali in relazione ad alcuni aspetti nodali (per esempio l'individuazione dei soggetti abilitati alla promozione di tirocini, l'indennità minima prevista per il tirocinante, la durata massima dei tirocini, il numero massimo di tirocinanti inseribili contemporaneamente in azienda, ecc.). Attraverso l'azione di monitoraggio sull'attuazione dei tirocini si cercherà di rilevare se e come le differenze tra le regolamentazioni regionali possano ostacolare la realizzazione e la gestione dei tirocini, soprattutto nel caso di aziende multilocalizzate oppure nel caso in cui il soggetto ospitante e il soggetto promotore abbiano sede in due Regioni diverse (per approfondire alcuni di questi aspetti vedi il par. 3.9).

Altrettanto importante sarà il monitoraggio e l'analisi degli esiti occupazionali dei tirocini in particolare di quelli di "inserimento/reinserimento lavorativo".

Attività di vigilanza e controllo

Le Linee guida prevedono l'impegno delle Regioni e Province autonome "ad operare per promuovere il corretto utilizzo dei tirocini prevenendo le forme di abuso". Utilizzi distorti del tirocinio da parte delle aziende potranno determinare una riqualificazione del rapporto come di natura subordinata, mentre la mancata corresponsione dell'indennità comporterà una sanzione amministrativa.

Da sottolineare un ulteriore importante elemento di novità introdotto dalle Linee guida: non soltanto le aziende ospitanti, ma anche i soggetti promotori inadempienti saranno soggetti a sanzioni, come la revoca della possibilità di promuovere tirocini. È infatti estremamente importante che il soggetto promotore, in quanto responsabile della qualità e del valore formativo del tirocinio, offra ampie garanzie in termini di risorse, competenze e capacità in ordine alla gestione dei processi di attivazione, monitoraggio e verifica delle esperienze di tirocinio. Le attività di vigilanza e controllo saranno quindi indirizzate tanto ai soggetti ospitanti quanto ai soggetti promotori.



3 LINEE GUIDA E REGOLAMENTAZIONI REGIONALI: UN FOCUS SU ALCUNI PUNTI CRITICI

Nelle pagine che seguono verranno presi in esame e confrontati alcuni punti nodali delle normative regionali emanate in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 24 gennaio 2013, al fine di registrare differenze e punti di contatto tra le varie regolamentazioni e tra queste e le Linee guida nazionali. In particolare verrà discusso il tema della distinzione tra le diverse tipologie di tirocini, con riferimento ai destinatari e alla durata degli stessi; verrà fatta inoltre una breve digressione su due tipologie di tirocinio che non rientrano tra le materie oggetto delle Linee guida: i tirocini estivi, che diverse Regioni hanno provveduto a disciplinare, e i tirocini curricolari, che invece non hanno ancora una disciplina specifica; verranno quindi prese in esame e confrontate le disposizioni contenute nelle Linee guida e nelle regolamentazioni regionali relativamente ad alcuni elementi-chiave della gestione del processo di tirocinio: il tema del Progetto formativo e dell'attestazione del tirocinio, quello dei soggetti abilitati a promuovere tirocini, quello del numero massimo di tirocinanti ospitabili e quello dell'indennità di partecipazione dovuta al tirocinante. Infine si accennerà ad una questione, quella dei tirocini nelle imprese multilocalizzate, che è stata oggetto di uno specifico provvedimento normativo.

Prima di esaminare in che modo le Regioni hanno disciplinato alcuni punti-chiave della complessa materia dei tirocini, sarà opportuno fornire qualche chiarimento sul concetto stesso di tirocinio, dal momento che ancora oggi risulta essere oggetto di differenti interpretazioni.

3.1 Il concetto di tirocinio

Nelle Linee guida si dice che "il tirocinio consiste in un periodo di orientamento al lavoro e di formazione in situazione che non si configura come un rapporto di lavoro". Questo periodo di orientamento e formazione è finalizzato a "creare un contatto diretto tra un soggetto ospitante e il tirocinante allo scopo di favorirne l'arricchimento del bagaglio di conoscenze, l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento o il reinserimento lavorativo".

A partire dall'articolo 18 della Legge 196/97 fino alle Linee guida del 2013, in ogni provvedimento normativo in materia viene ribadito che il tirocinio non costituisce rapporto di lavoro. Pertanto utilizzare i tirocinanti esclusivamente per lo svolgimento di attività lavorative costituirebbe un uso non corretto dell'istituto. Tuttavia, nel caso del tirocinio non è affatto semplice tracciare una linea di demarcazione netta tra formazione e lavoro. La stessa Legge 92/2012, che si propone di prevenire e contrastare un uso distorto del tirocinio (art. 1 comma 34 lettera b), introduce poi l'obbligo di riconoscere al tirocinante una **congrua indennità** a fronte della **prestazione svolta**.

Questo provvedimento ha suscitato reazioni opposte: è stato accolto favorevolmente da chi ha visto in esso il riconoscimento di un legittimo diritto dei tirocinanti; è stato invece aspramente criticato da chi ritiene che riconoscere al tirocinante un compenso a fronte di una prestazione significhi equiparare il tirocinio ad un vero e proprio rapporto di lavoro. In particolare ha destato forti perplessità l'utilizzo del termine "prestazione", che sembrerebbe far riferimento ad un contributo di tipo lavorativo da parte del



tirocinante. Se così fosse, il compenso erogato al tirocinante assumerebbe i connotati non di un'indennità (ovvero di un compenso assimilabile ad un rimborso spese), ma di una vera e propria retribuzione.

Nelle Linee guida il problematico rapporto tra indennità e prestazione viene risolto mediante l'eliminazione di uno dei due termini del problema. L'art. 12 delle Linee guida stabilisce infatti che "è corrisposta al tirocinante un'indennità per la partecipazione al tirocinio": diversamente da quanto previsto dalla Legge 92/2012, l'indennità non viene corrisposta a fronte di una **prestazione**, ma semplicemente per la **partecipazione** al tirocinio. Il passaggio concettuale dalla nozione di prestazione a quella di partecipazione svincola il tirocinio da qualsiasi implicazione che possa renderlo assimilabile ad un rapporto di lavoro. Non solo: l'entità minima dell'indennità (300 euro mensili lordi) si attesta su valori ben lontani dagli importi delle retribuzioni⁵⁹.

Tuttavia la questione relativa alla "prestazione" del tirocinante merita una riflessione ulteriore. È evidente che sarebbe del tutto improprio parlare di "prestazione lavorativa" in relazione ad una esperienza che non si configura come un rapporto di lavoro. Riteniamo però che lo svolgimento di attività lavorative da parte del tirocinante non rappresenti *ipso facto* una distorsione della natura formativa del tirocinio.

Al contrario, riteniamo che il tirocinante possa "imparare a lavorare" solo partecipando operativamente alle attività aziendali. In questo senso il tirocinio può essere a buon diritto considerato, come proposto dal Consiglio dell'Unione europea, un **periodo di pratica lavorativa**⁶⁰.

Nel tirocinio la componente lavorativa è indissociabile da quella formativa. Non è infatti possibile, all'interno di un contesto lavorativo, conseguire una determinata competenza professionale (e consentire al tutor di verificarne l'avvenuta acquisizione) senza che quella competenza venga effettivamente utilizzata e resa operativa. Perché gli obiettivi *formativi* del tirocinio possano essere conseguiti, la formazione ricevuta dal tirocinante deve tradursi e concretizzarsi in attività lavorativa. È quindi possibile considerare acquisita una competenza solo nel momento in cui essa viene concretamente e autonomamente agita nel contesto lavorativo: quanto più il tirocinante sarà in grado di gestire in autonomia i compiti e le attività che gli vengono assegnati, tanto più proficuo dovrà essere considerato il suo percorso formativo.

L'utilizzo improprio dell'istituto del tirocinio non consiste quindi, a nostro avviso, nel fatto che il tirocinante svolga attività lavorative, ma nello sbilanciamento o squilibrio tra il momento prettamente formativo e quello "applicativo". È possibile ravvisare un uso improprio del tirocinio nel caso in cui *la preponderante componente formativa della fase di avvio del tirocinio venga seguita da una fase*

59 Comunque la si pensi circa l'opportunità di corrispondere al tirocinante un'indennità, non bisogna mai dimenticare che, in un tirocinio di qualità, il compenso più importante per un tirocinante consiste nell'acquisizione di competenze professionali spendibili sul mercato del lavoro.

60 Si veda in proposito la "Raccomandazione del Consiglio su un Quadro di qualità per i tirocini" del 10 marzo 2014, nella quale si afferma che "per tirocinio (*traineeship*) si intende un periodo di pratica lavorativa (*work practice*) di durata limitata, retribuito o no, con una componente di apprendimento e formazione (*a learning and training component*), il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un'occupazione regolare".



esclusivamente lavorativa, durante la quale il tirocinante fornisce il suo contributo professionale senza ricevere nessun altro intervento formativo (se non in modo casuale o sporadico). In sostanza è il caso in cui il periodo formativo è limitato alla fase iniziale del tirocinio (o è comunque sproporzionatamente breve rispetto alla durata complessiva del tirocinio) ed è *funzionale allo svolgimento dell'attività lavorativa*, la quale rappresenterebbe dunque il vero obiettivo del tirocinio.

Un utilizzo congruo dell'istituto prevede, al contrario, che il momento formativo, alternato e indissolubilmente connesso a quello lavorativo, si protragga per l'intera durata del tirocinio e che l'attività lavorativa sia funzionale all'acquisizione di competenze professionali (e alla verifica, da parte del tutor, dell'avvenuta acquisizione delle stesse): "l'attività professionale posta in essere dal tirocinante trova giustificazione esclusivamente nella sua finalizzazione formativa" (cfr. par. 1.14 delle Linee guida per l'attuazione dei tirocini extracurricolari nella Regione Abruzzo, D.G.R. n. 704 del 4 novembre 2014, Allegato 1).

L'attività lavorativa *deve* essere strumentale alla finalizzazione formativa del tirocinio. In questo senso il contributo professionale del tirocinante non viene a configurarsi come la semplice applicazione pratica della formazione ricevuta – né tantomeno come una vera e propria "prestazione professionale" – ma piuttosto come parte integrante ed essenziale della formazione stessa. Ovviamente a patto che il tirocinante venga "adibito a funzioni produttive solo ed esclusivamente al fine di conseguire i livelli di professionalità previsti dal progetto" (cfr. art. 9 comma 2 del Regolamento sui tirocini n. 7 del 29 novembre 2013 della Regione Campania).

Formarsi lavorando è dunque la finalità propria del tirocinio. Ci sembra quindi condivisibile la definizione contenuta nella disciplina della Regione Veneto, secondo la quale il tirocinio è una "**esperienza formativa e lavorativa temporanea**, non costituente rapporto di lavoro, finalizzata a consentire ai soggetti coinvolti di conoscere e di sperimentare in modo concreto la realtà lavorativa attraverso una formazione professionale e affiancamento direttamente sul luogo di lavoro, al fine di favorire l'inserimento lavorativo e l'occupabilità del soggetto" (cfr. art. 1 comma 1 delle Disposizioni in materia di tirocinio della Regione Veneto, DGR n. 1324 del 23 luglio 2013, Allegato A).

3.2 Le tipologie di tirocinio

3.2.1 Le differenze tra le diverse tipologie di tirocinio

Come abbiamo visto nel par. 2.2, le Linee guida individuano tre tipologie di tirocini: i tirocini formativi e di orientamento, i tirocini di inserimento/reinserimento al lavoro e i tirocini di orientamento e formazione o di inserimento/reinserimento in favore di disabili, persone svantaggiate, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. In questo paragrafo rifletteremo brevemente sulla distinzione tra il tirocinio formativo e di orientamento e quello di inserimento/reinserimento al lavoro⁶¹. Ad una prima

⁶¹ In questa sede analizzeremo soltanto queste due tipologie di tirocinio, dal momento che la terza, più che costituire una tipologia di tirocinio a sé stante, si differenzia dalle altre due esclusivamente in riferimento ai destinatari.



analisi risulta che le differenze tra questi due tipi di tirocinio afferiscono ai *destinatari*, alla *durata* e alle *finalità*.

Tuttavia ad un esame più attento risulta chiaro come la differenza di **destinatari** non sia poi così netta. Infatti i giovani che hanno conseguito un titolo di studio da non più di 12 mesi e che sarebbero disponibili a svolgere un tirocinio sono, nella quasi totalità dei casi, inoccupati o disoccupati. Pertanto possono svolgere sia un tirocinio formativo (in qualità di neodiplomati, neolaureati, ecc.) sia un tirocinio di inserimento/reinserimento (in qualità di inoccupati/disoccupati). Dunque, mentre il tirocinio di inserimento/reinserimento è destinato a tutti coloro che non hanno un lavoro - inclusi i neoqualificati, i neodiplomati, i neolaureati e gli studenti – quello formativo e di orientamento è invece una “nicchia” riservata a una categoria particolare (neoqualificati, neodiplomati, neolaureati, ecc.). Probabilmente un neodiplomato o un neolaureato, potendo scegliere, sceglierebbe di fare un tirocinio di inserimento/reinserimento, se non altro per la “promessa” di assunzione implicita nel nome. Per converso è verosimile che un soggetto ospitante, che fosse a priori non intenzionato ad assumere, proporrà al neodiplomato o al neolaureato un tirocinio formativo, se non altro per non alimentare false aspettative.

Più pregnante appare la distinzione tra le due tipologie di tirocinio relativamente alla **durata massima**. Le Linee guida, infatti, prevedono un limite massimo di 6 mesi per i tirocini formativi e di 12 per quelli di inserimento⁶². A proposito della durata massima dei tirocini, è importante segnalare che il Consiglio europeo, nell’ambito della “Raccomandazione del Consiglio relativa a un Quadro di qualità per i tirocini” del 10 marzo 2014, raccomanda agli Stati membri “di garantire una durata ragionevole dei tirocini che di regola non superi i sei mesi, salvo nei casi in cui una durata maggiore sia giustificata, tenendo conto delle prassi nazionali”. Dunque secondo l’Europa il tirocinio non dovrebbe, di norma, superare i 6 mesi, a meno che non vi siano ragioni particolari (ad esempio “un programma di formazione in vista di un’assunzione”⁶³) che ne giustifichino una durata maggiore.

La terza differenza tra le due tipologie di tirocinio attiene invece alle rispettive **finalità**: i tirocini formativi e di orientamento sono finalizzati ad agevolare le scelte professionali e ad incrementare l’occupabilità dei giovani; i tirocini di inserimento/reinserimento hanno invece l’obiettivo di far entrare o rientrare nel mondo del lavoro gli inoccupati e i disoccupati. Pertanto un tirocinio di inserimento/reinserimento, seppur valido sotto il profilo orientativo e formativo, non avrà raggiunto il suo scopo se non si concluderà con un inserimento del tirocinante nell’organico aziendale.

Dall’analisi delle Linee guida non emergono ulteriori differenze tra le due tipologie di tirocinio: gli obiettivi formativi del tirocinio, le modalità di attivazione, i soggetti promotori, i soggetti ospitanti e l’importo dell’indennità sono infatti i medesimi per entrambe le tipologie⁶⁴. Pertanto ciò che distingue in

62 Non tutte le Regioni hanno recepito questa disposizione: alcune hanno infatti ritenuto congrua, anche per il tirocinio di inserimento, una durata non superiore a 6 mesi. Si veda in proposito il paragrafo successivo.

63 Cfr. la “Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a un Quadro di qualità per i tirocini” del 4 dicembre 2013.

64 Le Linee guida prevedono invece delle disposizioni *ad hoc* per quanto riguarda i tirocini di orientamento e formazione o di inserimento/reinserimento rivolti a disabili, soggetti svantaggiati, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. Ad esempio, l’art. 2 delle Linee guida prevede, in relazione a questa tipologia di tirocini, che “le Regioni e le Province autonome



modo sostanziale il tirocinio formativo da quello di inserimento/reinserimento è che quest'ultimo prevede, come la definizione stessa suggerisce, qualcosa in più rispetto all'altro: la ricaduta occupazionale. Tuttavia né le Linee guida né le singole regolamentazioni regionali prevedono alcuna disposizione o vincolo per i soggetti ospitanti in ordine alla trasformazione dei tirocini di inserimento/reinserimento in contratti di lavoro⁶⁵.

Alla luce dell'analisi delle differenze tra le due tipologie di tirocini, sembrano quindi emergere delle perplessità circa la congruità della distinzione tra i "tirocini formativi e di orientamento" e i "tirocini di inserimento/reinserimento". Troppo pochi e troppo deboli risultano, a nostro avviso, gli elementi di differenziazione sui quali poggia la distinzione. Al contrario, le due tipologie di tirocinio ci sembrano, sotto numerosi aspetti, sostanzialmente sovrapponibili.

3.2.2 *L'origine della distinzione tra "tirocini formativi e di orientamento" e "tirocini di inserimento/reinserimento"*

Per comprendere meglio il senso della distinzione tra tirocini formativi e tirocini di inserimento, è forse opportuno ricostruire il percorso che ne è all'origine.

Con l'art. 18 della Legge 196/97 e con il successivo Decreto interministeriale 142/98, venivano prima istituiti e poi disciplinati i *tirocini formativi e di orientamento*. Dall'emanazione del regolamento del 1998, il primo provvedimento legislativo che abbia inciso realmente sulla disciplina dei tirocini non curricolari, modificandola su un punto essenziale, è stato **l'art. 11 del Decreto legge 138 del 13 agosto 2011**⁶⁶. L'articolo 11 del Decreto legge, infatti, oltre a prevedere che le Regioni individuassero i requisiti specifici che i soggetti promotori sono tenuti a possedere per garantire un adeguato standard qualitativo del servizio, stabiliva che i tirocini formativi e di orientamento non potessero durare più di 6 mesi e fossero promossi unicamente a favore di neodiplomati o neolaureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del titolo di studio. Questo punto rappresentava un elemento di cambiamento radicale: i tirocini formativi e di orientamento, fino ad allora aperti praticamente a tutti (anche e soprattutto a inoccupati e disoccupati), divenivano accessibili ai soli neodiplomati e neolaureati. Probabilmente la *ratio* che era alla base di questo provvedimento era che i tirocini extracurricolari dovessero avere esclusivamente una funzione di raccordo nella transizione tra scuola e lavoro, consentendo ai neodiplomati e ai neolaureati di acquisire quella "formazione sul campo" che completasse la formazione scolastica o universitaria e li preparasse ad entrare nel mondo del lavoro.

potranno definire misure di agevolazione, nonché prevedere, al solo fine di garantire l'inclusione, eventuali circostanziate deroghe in materia di durata e ripetibilità"; l'art. 9 stabilisce invece che i tirocini in favore di queste categorie di soggetti non rientrano nel computo del numero massimo di tirocini attivabili da parte del soggetto ospitante; infine l'art. 12 prevede che per queste categorie possano essere previste "eventuali circostanziate deroghe in materia di corresponsione e di ammontare dell'indennità".

65 Fa eccezione soltanto la Regione Marche che, come si vedrà più avanti, prevede l'obbligo per i soggetti ospitanti di trasformare in contratti di lavoro almeno un terzo dei tirocini di inserimento/reinserimento attivati.

66 Decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011, Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, Titolo III - Misure a sostegno dell'occupazione, art. 11 "Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini", convertito con modificazioni dalla Legge n. 148 del 14 settembre 2011.



Tuttavia, appena un mese dopo l'uscita del Decreto legge 138/2011, il Ministero del lavoro ha emanato una Circolare⁶⁷ mediante la quale ha fornito "i primi indirizzi operativi ai fini di una corretta applicazione della nuova disciplina". La Circolare del Ministero del lavoro, per delimitare il campo di applicazione dell'art. 11 del Decreto, individuava le diverse tipologie di tirocinio non soggette alla nuova disciplina: non rientravano nel campo di applicazione del Decreto i tirocini curriculari (le cui caratteristiche peculiari erano già state definite nella Nota del Ministero del lavoro n. 4746 del 14 febbraio del 2007), i tirocini per disabili e per soggetti svantaggiati, i periodi di praticantato per l'accesso alle professioni regolamentate e "i tirocini di cosiddetto reinserimento/inserimento al lavoro svolti principalmente a favore dei disoccupati, compresi i lavoratori in mobilità, e altre esperienze a favore degli inoccupati la cui regolamentazione rimane integralmente affidata alle Regioni".

In tal modo la Circolare, più che dare dei semplici chiarimenti sulla nuova disciplina, interveniva sulla stessa modificandola in modo sostanziale: se con l'art. 11 del Decreto legge 138 il legislatore aveva inteso limitare l'accesso ai tirocini non curriculari ai soli neodiplomati e neolaureati, con la Circolare veniva di fatto ripristinata la situazione precedente all'emanazione del Decreto, mediante l'introduzione del cosiddetto *tirocinio di reinserimento/inserimento al lavoro*. Sembra dunque che il tirocinio di inserimento/reinserimento non sia nato dalla volontà politica di creare uno strumento *ad hoc* per l'inserimento lavorativo degli inoccupati e dei disoccupati, quanto dall'esigenza di ritornare a garantire l'accesso al tirocinio a quella larghissima platea di potenziali tirocinanti (gli inoccupati e i disoccupati) che il Decreto 138 aveva escluso.

Nel novembre 2011, diverse Regioni si sono rivolte alla Corte costituzionale, impugnando l'art. 11 del Decreto 138. Secondo le Regioni ricorrenti, l'art. 11, disciplinando i tirocini formativi e di orientamento, invadeva un territorio di competenza legislativa delle Regioni⁶⁸.

Prima che la Corte costituzionale si pronunciasse sulla questione, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia dei tirocini. L'art. 1 comma 34 della Legge n. 92 del 28 giugno 2012 stabiliva: "entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo e le regioni concludono in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento"⁶⁹. Nella seconda metà del 2012 sono quindi iniziati i lavori per la definizione delle Linee guida previste dalla Legge 92/2012.

Quando, nel dicembre del 2012, la Consulta ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del Decreto 138**⁷⁰, le Linee guida erano state ormai definite e l'Accordo previsto dalla Legge 92/2012

67 Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n.24 del 12 settembre 2011.

68 Già nel 2005 la Corte costituzionale, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 60 del D.Lgs. 276/03 che disciplinava i tirocini estivi di orientamento, aveva stabilito la competenza esclusiva delle Regioni in materia di tirocini.

69 La necessità di riorganizzare la materia era già stata sottolineata nell'ambito della Intesa per il rilancio dell'apprendistato, siglata dal Governo, dalle Regioni, dalle Province autonome e dalle Parti sociali il 27 ottobre 2010, nella quale si prevedeva la costituzione di un tavolo tripartito per la definizione di "un quadro più razionale ed efficiente dei tirocini formativi".

70 Sentenza della Corte costituzionale n. 287 del 19 dicembre 2012.



stava per essere siglato. Era quindi troppo tardi per rivedere i contenuti delle Linee guida alla luce della Sentenza della Corte costituzionale.

Pertanto le Linee guida, approvate il 24 gennaio 2013, hanno conservato quella distinzione tra tirocinio formativo e tirocinio di inserimento/reinserimento che era stata introdotta dalla "Circolare di chiarimento" dell'ormai annullato art. 11 del Decreto 138⁷¹.

3.2.3 I tirocini formativi e i tirocini di inserimento/reinserimento nelle discipline regionali

Quasi tutte le Regioni hanno recepito, nelle rispettive discipline, la distinzione tra le diverse tipologie di tirocinio proposta dalle Linee guida.

Una significativa eccezione è rappresentata dalla **Provincia di Trento** che, considerando il tirocinio quale misura per la formazione e l'orientamento dei giovani senza finalità diretta di inserimento al lavoro in concorrenza con i contratti di lavoro, sceglie, coerentemente, di disciplinare esclusivamente i tirocini formativi e di orientamento, eliminando *tout court* i tirocini di inserimento/reinserimento. Secondo la normativa della Provincia di Trento, dunque, il tirocinio ha *esclusivamente* funzioni formative e orientative e *non può* avere tra le proprie finalità l'inserimento lavorativo del tirocinante.

Le altre discipline regionali, come detto, hanno invece recepito la distinzione tra le due tipologie di tirocinio. Tuttavia alcune Regioni hanno introdotto degli importanti elementi di novità rispetto alle disposizioni contenute nelle Linee guida. Di particolare rilievo ci sembra una disposizione prevista dalla regolamentazione della **Regione Marche**⁷², secondo la quale i soggetti ospitanti sono tenuti a trasformare almeno un terzo dei tirocini di inserimento/reinserimento realizzati nei precedenti 24 mesi in contratti di lavoro di durata almeno pari a quella del tirocinio, pena il divieto di attivare tirocini per un anno. Secondo la regolamentazione delle Marche, dunque, i tirocini di inserimento/reinserimento *devono* dar luogo, in almeno un caso su tre, ad un contratto di lavoro. In effetti se i tirocini di inserimento/reinserimento sono – come peraltro è implicito nel nome stesso – finalizzati all'assunzione/inserimento al lavoro del tirocinante, allora appare legittima l'iniziativa di introdurre l'obbligo di trasformare in contratti di lavoro una quota congrua di tirocini. Se infatti tale tipologia di tirocini non desse luogo a inserimenti lavorativi, verrebbe meno alle finalità e alle funzioni che le sono proprie.

Ad ogni modo appare del tutto evidente come la posizione della Provincia di Trento e quella della Regione Marche rappresentino due modi radicalmente diversi di intendere gli obiettivi e le funzioni del tirocinio.

Infine è opportuno segnalare il caso della **Regione Lombardia**, che, pur avendo recepito la distinzione tra i tirocini formativi e i tirocini di inserimento, si discosta dalle Linee guida relativamente

71 Le Linee guida apportano una sola modifica rispetto alle tipologie di tirocinio individuate dalla Circolare n.24 del 12 settembre 2011: nella Circolare i tirocini formativi sono destinati soltanto a neodiplomati e neolaureati che abbiano conseguito il titolo di studio da non più di 12 mesi; le Linee guida estendono la possibilità di svolgere un tirocinio formativo a coloro che abbiano conseguito *un qualsiasi titolo di studio* (qualifica, diploma, laurea, dottorato, ecc.) da non più di 12 mesi.

72 Regione Marche, Deliberazione della Giunta regionale n.1134 del 29 luglio 2013, Allegato A "L.R. n.2/2005. Art. 18: Tirocini formativi – Principi e criteri applicativi", art. 6 comma 6.



alla individuazione dei destinatari delle due tipologie di tirocinio. La normativa lombarda prevede infatti che i tirocini formativi e di orientamento siano destinati non soltanto a soggetti che abbiano conseguito un titolo di studio da non più di 12 mesi, ma anche a *inoccupati, disoccupati e occupati con contratto di lavoro o collaborazione a tempo ridotto*; i tirocini di inserimento/reinserimento al lavoro sono invece destinati a inoccupati, disoccupati, lavoratori sospesi o in mobilità, occupati con contratto di lavoro o collaborazione a tempo ridotto. In primo luogo è possibile osservare che, a differenza delle Linee guida, la disciplina lombarda consente l'accesso al tirocinio anche agli occupati a tempo ridotto; in secondo luogo va rilevato che in Lombardia le due tipologie di tirocinio si rivolgono di fatto ai medesimi destinatari. In questo caso, dunque, la già debole distinzione tra i tirocini formativi e quelli di inserimento sembra fondarsi esclusivamente sui rispettivi limiti di durata (6 mesi per i primi, 12 mesi per i secondi).

3.3 La durata

Per quanto riguarda la durata dei tirocini, è possibile rilevare come diverse Regioni abbiano scelto di non allinearsi alle indicazioni delle Linee guida, in particolare relativamente ai **limiti massimi di durata dei tirocini di inserimento/reinserimento**. Infatti, mentre le Linee guida prevedevano che i tirocini di inserimento/reinserimento avessero una durata massima di 12 mesi, diverse Regioni hanno abbassato la soglia a 6 mesi (Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Veneto). Anche per Valle d'Aosta e Toscana i tirocini di inserimento/reinserimento di norma hanno una durata non superiore ai 6 mesi, ma in Valle d'Aosta diventano prorogabili fino a 12 solo in casi adeguatamente motivati, mentre in Toscana la proroga per ulteriori 6 mesi è possibile solo per i laureati (dunque per tirocini concernenti le fasce di professionalità più alte). Invece la Provincia di Trento, come abbiamo visto, prevede soltanto i tirocini formativi e di orientamento, i quali hanno una durata massima di 6 mesi. La Puglia prevede che i tirocini di inserimento/reinserimento abbiano, come quelli formativi, una durata di 6 mesi, e che entrambi siano prorogabili di ulteriori trenta giorni. Caso a sé è quello della Provincia di Bolzano: i tirocini di orientamento e formazione, destinati a inoccupati o disoccupati appartenenti a specifiche categorie di persone svantaggiate, hanno una durata massima di 500 ore; per i tirocini di inserimento/reinserimento, invece, la durata massima varia a seconda dei destinatari: 6 mesi per persone in stato di disoccupazione o iscritte nelle liste di mobilità; 12 mesi per giovani sotto i 25 anni, per inoccupati che hanno completato la formazione da non più di 2 anni, per lavoratori migranti, ecc.; 24 mesi per alcune specifiche categorie di invalidi, per ex degenti di ospedali psichiatrici o persone che si trovano in trattamento psichiatrico. Nella tabella che segue vengono indicati i limiti massimi di durata relativamente ai tirocini formativi e di orientamento e ai tirocini di inserimento/reinserimento.

A parte qualche eccezione, sono invece generalmente in linea con le previsioni delle Linee guida i limiti di durata per i tirocini formativi e di inserimento/reinserimento per persone svantaggiate (12 mesi) e per disabili (24 mesi). Su questo punto segnaliamo, tra gli scostamenti rispetto alle Linee guida, quello della regolamentazione pugliese, che prevede un limite di durata di 12 mesi, prorogabili fino a un



massimo di ulteriori 12 mesi, per i soggetti disabili, le persone svantaggiate, gli immigrati, i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale.

TABELLA 1 – LA DURATA MASSIMA DEI TIROCINI FORMATIVI E DI ORIENTAMENTO E DEI TIROCINI DI INSERIMENTO/REINSERIMENTO NELLE DISCIPLINE REGIONALI

Regione/provincia autonoma	Durata massima	
	<i>Tirocini formativi e di orientamento (Destinati a coloro che abbiano conseguito un titolo di studio da non più di 12 mesi)</i>	<i>Tirocini di inserimento reinserimento al lavoro (Destinati a disoccupati, anche in mobilità, inoccupati e lavoratori in regime di cassa integrazione)</i>
Abruzzo	6 mesi	12 mesi
Basilicata	6 mesi	12 mesi
Bolzano	500 ore destinati a inoccupati/disoccupati appartenenti a specifiche categorie (persone in situazione di svantaggio sociale, giovani che abbandonano la scuola, ecc.).	6, 12 o 24 mesi destinati a diverse categorie di persone svantaggiate. La durata massima varia a seconda della situazione di svantaggio.
Calabria	6 mesi	12 mesi
Campania	6 mesi	12 mesi
Emilia Romagna	6 mesi	12 mesi
Friuli Venezia Giulia	6 mesi	6 mesi
Lazio	6 mesi	12 mesi
Liguria	6 mesi	12 mesi
Lombardia	6 mesi destinati, oltre che a soggetti che abbiano conseguito un titolo di studio da non più di 12 mesi, a inoccupati, disoccupati e occupati con contratto di lavoro o collaborazione a tempo ridotto.	12 mesi destinati, oltre che a inoccupati, disoccupati e lavoratori sospesi o in mobilità, a occupati con contratto di lavoro o collaborazione a tempo ridotto.
Marche	6 mesi	6 mesi
Molise	6 mesi	12 mesi
Piemonte	6 mesi	6 mesi
Puglia	6 mesi prorogabili per non più di 30 giorni.	6 mesi prorogabili per non più di 30 giorni.
Sardegna	6 mesi	12 mesi
Sicilia	6 mesi	12 mesi
Toscana	6 mesi	6 mesi prorogabili fino ad un massimo di 12 mesi solo per soggetti laureati.
Trento	6 mesi per neodiplomati, neolaureati, inoccupati, disoccupati.	La disciplina della Provincia di Trento non prevede questa tipologia di tirocini.
Umbria	6 mesi	12 mesi
Valle d'Aosta	6 mesi	6 mesi con possibilità di proroga per una durata complessiva non superiore a 12 mesi, autorizzata dalla struttura regionale competente per casi adeguatamente motivati.
Veneto	6 mesi	6 mesi



Inoltre mentre le Linee guida non fissano **termini minimi di durata** per nessuna tipologia di tirocinio, il Molise, l'Abruzzo, la Liguria, il Friuli Venezia Giulia, la Toscana, il Veneto e la Basilicata⁷³ stabiliscono che i tirocini non possano avere una durata inferiore ai 2 mesi. Per la Campania e la Provincia di Bolzano⁷⁴, invece, il limite minimo è di un mese. Secondo la disciplina della Sardegna⁷⁵, infine, la durata dei tirocini di inserimento/reinserimento non può essere inferiore a 6 mesi né superiore a 12 mesi.

Bisogna poi segnalare che diverse Regioni hanno provveduto a regolamentare un aspetto, quello del **regime orario** del tirocinante, che le Linee guida non avevano trattato: per la Campania, le Marche, l'Umbria, il Veneto, la Valle d'Aosta, la Liguria e la Basilicata l'orario del tirocinante non deve essere superiore a quello previsto dal contratto collettivo del settore di riferimento; sostanzialmente analoga la posizione della Toscana, per la quale il tirocinio deve avere un orario *inferiore* a quello previsto dal contratto collettivo; in Sardegna, invece, l'orario non può essere superiore all'80% di quanto previsto dal contratto collettivo. In Piemonte e in Friuli Venezia Giulia, l'orario del tirocinante non deve superare le 40 ore settimanali, mentre in Puglia e in Molise non deve eccedere le 30 ore settimanali. L'Abruzzo stabilisce invece che il tirocinante non possa essere sottoposto a regime di orario. Tuttavia è evidente che, malgrado l'assenza di precisi vincoli di orario, per il buon esito del tirocinio sia necessario che il tutor aziendale e il tirocinante concordino preventivamente i modi e i tempi di svolgimento delle attività previste dal Progetto formativo.

3.4 Tirocini estivi e tirocini curriculari

Benché non rientrassero tra le tipologie di tirocinio oggetto delle Linee guida, molte Regioni (Sicilia, Molise, Abruzzo, Calabria, Umbria, Sardegna, Puglia, Veneto, Province di Bolzano e di Trento, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Toscana) hanno provveduto a regolamentare anche i "tirocini estivi di orientamento". Come abbiamo visto (cfr. par. 2.1), i **tirocini estivi** erano stati disciplinati dall'art. 60 del D.Lgs. 276/03, successivamente dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale⁷⁶ perché invadeva un territorio di competenza normativa residuale delle Regioni.

Come i tirocini curriculari, i tirocini estivi sono destinati ad adolescenti e giovani regolarmente iscritti presso un istituto scolastico, un ente di formazione accreditato o un'università⁷⁷; tuttavia, diversamente dai tirocini curriculari, hanno una durata massima di tre mesi e si svolgono nel periodo compreso tra la

73 La disciplina del Veneto e quella della Basilicata prevedono una durata minima di 2 mesi solo per i tirocini formativi e di orientamento; non prevedono invece limiti minimi di durata per i tirocini di inserimento/reinserimento. La Basilicata, inoltre, stabilisce una durata minima di quattro mesi per i tirocini in favore dei soggetti svantaggiati e di otto mesi per i tirocini rivolti a soggetti disabili.

74 La Provincia di Bolzano prevede una durata minima di un mese soltanto per i tirocini di inserimento/reinserimento; non stabilisce invece limiti minimi di durata per i tirocini di orientamento e formazione.

75 La deliberazione n. 44/11 del 23 ottobre 2013 prevede che le Linee guida della Regione Sardegna "siano adottate in via sperimentale e che sia avviata una fase di osservazione e di monitoraggio".

76 Sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 28 gennaio 2005.

77 La Regione Umbria prevede che i tirocini estivi siano destinati soltanto a giovani "che sono regolarmente iscritti ad un ciclo di studi presso un istituto scolastico o inseriti in un percorso di formazione professionale nell'ambito del diritto-dovere di istruzione e formazione". Sono esclusi dunque gli studenti universitari e i giovani inseriti in altri percorsi di istruzione terziaria.



fine dell'anno scolastico o accademico e l'inizio del successivo. Al di là della durata e del periodo di svolgimento, dall'analisi delle discipline regionali emergono due ulteriori elementi che differenziano nettamente i tirocini estivi da quelli curricolari:

- i tirocini curricolari⁷⁸ *devono* essere promossi dall'istituzione scolastica, formativa o universitaria presso la quale è iscritto lo studente, mentre i tirocini estivi possono essere promossi da tutti i soggetti promotori abilitati a promuovere tirocini extracurricolari;
- i contenuti formativi dei tirocini curricolari *devono* essere coerenti con il percorso scolastico, formativo o universitario dello studente, mentre tale condizione non è richiesta per i tirocini estivi.

Tuttavia, esaminando le regolamentazioni regionali, è possibile rilevare delle significative eccezioni a queste regole. Ad esempio la disciplina della Lombardia, pur riconoscendo che i tirocini estivi "non sono direttamente riconducibili al piano di studi e non concorrono al completamento degli obiettivi da questi previsti", stabilisce che l'attivazione dei tirocini estivi "è riservata alle istituzioni scolastiche o formative presso le quali risulta iscritto il tirocinante". Non solo: secondo la regolamentazione lombarda, i tirocini curricolari possono essere svolti anche "al di fuori del periodo del calendario scolastico o accademico".

Nel caso della Lombardia, dunque, lo statuto del tirocinio estivo sembra oscillare tra il curricolare e l'extracurricolare. Ancor più radicale è la posizione assunta dalla Regione Marche, che decide di non disciplinare i tirocini estivi perché "tale tipologia dovrà essere ricompresa all'interno della normativa prevista per la realizzazione della cosiddetta Alternanza scuola lavoro". Se rientra nell'ambito dell'alternanza scuola lavoro, evidentemente il tirocinio estivo viene considerato a tutti gli effetti curricolare. Sembra dunque che anche sulla natura di questa tipologia di tirocinio non ci sia ancora un'interpretazione univoca e condivisa da tutte le Regioni.

Il problema non è soltanto di ordine concettuale: i tirocini extracurricolari, infatti, sono soggetti alle comunicazioni obbligatorie⁷⁹, mentre i tirocini curricolari sono esclusi dall'obbligo di comunicazione. Pertanto nelle Regioni in cui viene considerato extracurricolare, il tirocinio estivo sarà soggetto alle comunicazioni obbligatorie, mentre in quelle in cui è considerato curricolare non dovrà essere comunicato.

A questo proposito va sottolineata una disposizione prevista dalla disciplina della Valle d'Aosta, secondo la quale i tirocini estivi di orientamento non sono soggetti all'obbligo della comunicazione a condizione che "a) il tirocinio sia promosso da una università e istituto di istruzione universitaria abilitato al rilascio di titoli accademici, di una istituzione scolastica e formativa che rilasci titoli di studio aventi valore legale; b) i destinatari siano studenti universitari, studenti di scuola secondaria superiore, allievi di

78 I tirocini curricolari sono "tirocini promossi da soggetti e istituzioni formative a favore dei propri studenti e allievi frequentanti, per realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro". Si tratta cioè di "esperienze previste all'interno di un percorso formale di istruzione o di formazione, la cui finalità non è direttamente quella di favorire l'inserimento lavorativo, bensì di affinare il processo di apprendimento e di formazione", nota del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 4746 del 14 febbraio 2007. Si veda anche la Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 24 del 12 settembre 2011.

79 Sul sistema delle comunicazioni obbligatorie si veda l'articolo 9-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, come modificato dalla Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1180.



istituti professionali e di corsi di formazione iscritti al corso di studio e di formazione nel cui ambito il tirocinio è promosso”.

Sembrerebbe dunque che, secondo la Valle d’Aosta, il tirocinio estivo debba essere considerato *curriculare* qualora venga promosso da un istituto scolastico, formativo o universitario e si svolga nell’ambito del corso di studio o di formazione dello studente; qualora invece non si diano tali condizioni, il tirocinio estivo dovrà essere considerato *extracurriculare*.

Va sottolineato inoltre che, al momento, non esiste ancora una regolamentazione dei **tirocini curriculari**. Né lo Stato né le Regioni, ad eccezione della sola Lombardia, hanno provveduto infatti a regolamentare questa tipologia di tirocini. Probabilmente sulla scelta di non disciplinare i tirocini curriculari influisce anche il fatto che al momento non è chiaro se la competenza legislativa in materia di tirocini curriculari sia in capo allo Stato o alle Regioni.

Se la Corte costituzionale ha infatti stabilito che i tirocini estivi e i tirocini formativi e di orientamento, rientrando nella sfera della formazione professionale e della istruzione e formazione professionale, sono di competenza esclusiva delle Regioni⁸⁰, non è chiaro d’altra parte se sia in capo alle Regioni anche la potestà legislativa in materia di tirocini curriculari. Questa tipologia di tirocini, infatti, attiene tanto all’ambito dell’Istruzione (di competenza concorrente, ma le cui norme generali sono di competenza esclusiva dello Stato), quanto ai sistemi della formazione professionale e dell’IFP (di competenza esclusiva delle Regioni)⁸¹.

Dunque non solo si è creato un vuoto normativo relativamente ai tirocini curriculari, ma non si sa ancora con certezza a chi spetti colmarlo⁸². Data l’importanza della materia, sarebbe forse opportuno, come per i tirocini extracurriculari, giungere alla definizione di standard minimi di riferimento e principi condivisi in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Ad ogni modo un aspetto sul quale riteniamo che andrebbero forniti quanto prima dei chiarimenti è quello relativo alla determinazione del **numero massimo di tirocinanti curriculari** inseribili contemporaneamente presso il medesimo soggetto ospitante. Stante il vuoto normativo in materia, infatti, attualmente i soggetti ospitanti possono inserire, almeno potenzialmente, un numero illimitato di tirocinanti curriculari. In questo senso va segnalata l’importante eccezione rappresentata dalla **Regione Umbria** che, pur regolamentando esclusivamente i tirocini non curriculari, dispone che i limiti numerici dei tirocini attivabili dal soggetto ospitante si applichino a *tutti* i tirocini, siano essi extracurriculari o curriculari.

80 Si vedano in proposito le Sentenze della Corte costituzionale n. 50 del 2005 e n. 287 del 2012.

81 Cfr. Costituzione della Repubblica italiana, Titolo V, art. 117.

82 Va peraltro ricordato che, secondo la Nota del Ministero del lavoro n. 4746/2007 e la Circolare del Ministero del lavoro 24/2011, le *norme regolamentari* dei tirocini curriculari vengono stabilite dagli istituti scolastici e universitari. Tuttavia tali norme regolamentari trovano efficacia soltanto se riferite ad un quadro disciplinare comune (regionale o nazionale) che stabilisca, quanto meno, i criteri e gli standard minimi di riferimento.



Inoltre, tra le Regioni che hanno disciplinato i tirocini estivi, alcune non prevedono limiti per quanto concerne il numero di tirocini estivi attivabili⁸³. In questi casi si viene a determinare una situazione per la quale uno stesso soggetto ospitante può attivare contemporaneamente, oltre ad un numero di tirocini extracurricolari non superiore a quello determinato dalla relativa disciplina regionale, anche un numero *indeterminato* di tirocini curricolari ed estivi. Risultano evidenti i rischi di utilizzi incongrui dell'istituto connessi a questo tipo di situazione.

3.5 Il Progetto formativo e l'attestazione delle attività e delle competenze

3.5.1 Il Progetto formativo

Uno degli aspetti più importanti e innovativi delle Linee guida riguarda le disposizioni in merito ai contenuti del Progetto formativo.

Nelle Linee guida viene infatti illustrata la struttura del **Progetto formativo**, con riferimento alle sezioni in cui si articola e ai contenuti di ciascuna sezione. Particolarmente importante, a nostro avviso, è la sezione in cui vengono dettagliati i contenuti formativi del tirocinio e i risultati attesi in termini di competenze:

"Specifiche del progetto formativo: a) indicazione, ove possibile, della figura professionale di riferimento nel Repertorio nazionale di cui alla Legge n. 92/2012, art. 4, comma 67, ed eventuale livello EQF. Nelle more della definizione del Repertorio nazionale si fa riferimento ai Repertori regionali, ove definiti dalla Regione; b) attività da affidare al tirocinante durante il tirocinio; c) obiettivi e modalità di svolgimento del tirocinio; d) competenze da acquisire con riferimento alla figura professionale di riferimento".

Rispetto al modello di Progetto formativo utilizzato in passato (ovvero il modello allegato al Decreto interministeriale 142/98), le indicazioni delle Linee guida rappresentano uno sviluppo estremamente importante. Il Progetto formativo allegato al Decreto 142/98 presentava infatti delle evidenti carenze in ordine alla descrizione delle attività e dei risultati attesi del tirocinio. In effetti tale modello non forniva, a nostro avviso, adeguate garanzie in ordine alla qualità dei tirocini, dal momento che prevedeva soltanto la descrizione di *Obiettivi e modalità* del tirocinio, senza alcun riferimento alle attività da svolgere, alle competenze da acquisire e alla figura professionale di riferimento.

Presupposto necessario per **la garanzia e la tutela della qualità del tirocinio** è che nel Progetto formativo vengano descritti e illustrati chiaramente gli elementi costitutivi e sostanziali del percorso formativo: non solo gli obiettivi, ma anche le attività e le competenze con riferimento a una specifica figura professionale.

Quanto più sarà chiaro, completo e dettagliato il piano formativo – sarebbe tra l'altro auspicabile anche l'inserimento di un cronoprogramma – tanto più sarà possibile valutare *ex ante* la congruità del percorso

⁸³ In Lombardia e nella Provincia di Trento, ai tirocini estivi non si applicano i limiti numerici previsti per le altre tipologie di tirocinio. In Piemonte e in Val d'Aosta, i vincoli numerici non si applicano qualora i tirocini estivi vengano promossi dalle scuole, dalle università o dai soggetti accreditati per la formazione e l'orientamento.



di tirocinio e verificare, *in itinere* ed *ex post*, il regolare svolgimento delle attività indicate e il conseguimento degli obiettivi previsti.

Infine, in un'ottica di qualificazione del percorso formativo mediante il riconoscimento e la certificabilità delle competenze acquisite, molto importante è la previsione, contenuta nelle Linee guida, secondo la quale la figura professionale indicata nel Progetto formativo deve essere riferita al Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali o, nelle more della sua definizione, ai Repertori regionali.

Quasi tutte le discipline regionali prevedono che il Progetto formativo venga redatto secondo le indicazioni contenute nelle Linee guida. Le Regioni hanno inoltre provveduto ad elaborare i modelli di Convenzione e di Progetto formativo da adottare per l'attivazione dei tirocini nei rispettivi territori regionali.

3.5.2 *L'attestazione delle attività e delle competenze*

Le Linee guida prevedono che "al termine del tirocinio il soggetto promotore, anche sulla base della valutazione del soggetto ospitante, rilascia una attestazione dei risultati, specificando le competenze eventualmente acquisite con riferimento, ove possibile, ad una qualificazione inserita nel Repertorio nazionale". Tale disposizione rappresenta anch'essa un'importante novità rispetto al passato: il Decreto 142/98 non prevedeva il rilascio di alcun documento che attestasse lo svolgimento del tirocinio ed i risultati conseguiti. Giustamente le Linee guida prevedono che **l'attestazione** venga rilasciata dal soggetto promotore in quanto garante del corretto svolgimento del tirocinio e del rispetto degli obiettivi previsti dal Progetto formativo. È tuttavia evidente che competerà al soggetto ospitante indicare i risultati conseguiti e le competenze acquisite dal tirocinante.

Il soggetto promotore dovrà invece provvedere a confrontare le competenze specificate nell'attestazione con quelle indicate nel Progetto formativo, al fine di verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi formativi previsti dal Progetto. In questo senso l'attestazione non rappresenta soltanto un documento che comprova l'acquisizione di specifiche competenze professionali da parte del tirocinante, ma anche uno strumento di verifica della rispondenza dei risultati conseguiti alle "previsioni formative" indicate nel Progetto.

È importante sottolineare come quasi tutte le discipline regionali abbiano recepito la disposizione relativa all'obbligo di rilasciare l'attestazione al termine del tirocinio; alcune Regioni hanno inoltre già provveduto a dotarsi di un modello di attestazione. Particolarmente interessante è il modello di *Attestazione dei risultati* predisposto dalla Regione Marche. Tale modello prevede non soltanto la descrizione delle competenze acquisite in riferimento ad uno specifico profilo professionale del Repertorio nazionale/regionale, ma anche una *valutazione sintetica finale* relativamente al grado di realizzazione del Progetto formativo rispetto agli obiettivi previsti. Non solo: il modello di attestazione marchigiano prevede che venga indicato anche *l'esito rilevato al termine del tirocinio*. In sostanza nell'attestazione deve essere esplicitato: 1) se il tirocinante è stato assunto 2) in caso di assunzione, la



tipologia di contratto applicato 3) se le mansioni contrattuali sono coerenti con quelle svolte durante il tirocinio.

3.6 I soggetti promotori

3.6.1 L'individuazione dei soggetti abilitati a promuovere tirocini

Uno dei temi più importanti delle discipline regionali è sicuramente quello relativo alla scelta dei soggetti abilitati alla promozione dei tirocini. Il ruolo del soggetto promotore è decisivo ai fini del successo dell'esperienza di tirocinio. Spetta infatti al soggetto promotore il compito di "approvare" il Progetto formativo, di garantire il rispetto degli obiettivi previsti, di monitorare costantemente il percorso formativo e di rilasciare, al termine del tirocinio, l'attestazione dei risultati conseguiti.

Nelle Linee guida la scelta dei soggetti che possono promuovere tirocini sembra improntata a una certa prudenza. Vengono infatti individuati come possibili promotori gli stessi soggetti indicati dal Decreto 142/98⁸⁴, con l'aggiunta *soltanto* dei **soggetti autorizzati all'intermediazione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del D.Lgs. n. 276/2003**⁸⁵.

A questo proposito va precisato che il D.Lgs. 276/03, oltre a definire il concetto di intermediazione (art. 2 comma 1 lett. b), istituisce l'albo delle Agenzie per il lavoro (art. 4), tra cui rientrano le *agenzie autorizzate allo svolgimento dell'attività di intermediazione* (art. 4 comma 1 lett. c); il Decreto stabilisce inoltre i requisiti richiesti per l'esercizio della attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro (art. 5 commi 1 e 4).

Lo stesso D.Lgs. 276/03 (art. 6 – Regimi particolari di autorizzazione) individua una serie di *altri* soggetti che, nel rispetto di alcune specifiche condizioni, possono svolgere attività di intermediazione:

"1. Sono autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione:

"a) gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari... b) le università, pubbliche e private, e i consorzi universitari... c) i comuni, singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni e delle comunità montane, e le camere di commercio; d) le associazioni dei datori di lavoro e dei

84 Il Decreto Interministeriale 142/98 prevedeva che i tirocini potessero essere promossi dai seguenti soggetti:

"1) a. agenzie per l'impiego istituite ai sensi degli artt. 24e 29 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, sezioni circoscrizionali per l'impiego di cui all'art. 1 della medesima legge, ovvero strutture, aventi analoghi compiti e funzioni individuate dalle leggi regionali; b. università e istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici; c. provveditorati agli studi; d. istituzioni scolastiche statali e non statali che rilascino titoli di studio con valore legale, anche nell'ambito dei piani di studio previsti dal vigente ordinamento; e. centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale e/o orientamento nonché centri operanti in regime di convenzione con la regione o la provincia competente, ovvero accreditati ai sensi dell'art. 17 della legge 24 giugno 1997, n. 196; f. comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali purché iscritti negli specifici albi regionali, ove esistenti; g. servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla regione. 2) I tirocini possono essere promossi anche da istituzioni formative private, non aventi scopo di lucro, diverse da quelle indicate in precedenza, sulla base di una specifica autorizzazione, fatta salva la possibilità di revoca, della regione".

85 Le Linee guida prevedono inoltre che, in relazione a specifici programmi/sperimentazioni, i tirocini possano essere promossi anche dagli enti *in house* del Ministero del lavoro.



lavoratori... e) i patronati, gli enti bilaterali e le associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità; f) i gestori di siti internet a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro...; f-bis) l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico, con esclusivo riferimento ai lavoratori dello spettacolo come definiti ai sensi della normativa vigente.

2. L'ordine nazionale dei consulenti del lavoro può chiedere l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 4 di una apposita fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del consiglio nazionale dei consulenti del lavoro per lo svolgimento a livello nazionale di attività di intermediazione”.

Comprendendo quindi i soggetti autorizzati all'intermediazione dal Ministero del lavoro, il quadro degli enti abilitati alla promozione di tirocini delineato dalle Linee guida risulta ben più ampio e articolato rispetto alle tipologie di soggetti previsti dal Decreto 142/98. Tuttavia alcune Regioni/Province autonome (Toscana, Valle d'Aosta, Veneto, Friuli Venezia Giulia⁸⁶ e Province di Bolzano e di Trento), esercitando la legittima facoltà di modificare o integrare l'elenco dei soggetti promotori previsti dalle Linee guida, hanno deciso di non includere, tra gli enti che possono promuovere tirocini, i soggetti autorizzati all'intermediazione dal Ministero del lavoro.

Del resto è proprio sul terreno delicato dell'individuazione dei soggetti promotori che emerge la disomogeneità tra le diverse Regioni. Per dare un'idea della frammentazione in materia di promozione di tirocini, abbiamo elencato, nella tabella che segue, dapprima i soggetti promotori indicati dalle Linee guida, e poi quelli individuati da 3 discipline regionali, di cui 1 del Nord Italia (Emilia Romagna), 1 del Centro (Lazio) e 1 del Sud (Campania).

Le 3 Regioni prese in esame nel confronto con le Linee guida nazionali rappresentano lo specchio della situazione generale: diverse Regioni si discostano dalle indicazioni delle Linee guida, ma i “gradi di scostamento” variano da Regione a Regione. La Campania, ad esempio, ripropone sostanzialmente i soggetti individuati dalle Linee guida; il Lazio, invece, mantiene i soggetti previsti dalla Linee guida, aggiungendo le fondazioni di istruzione tecnica superiore (ITS), le aziende sanitarie locali (relativamente a quanti hanno seguito percorsi terapeutici, riabilitativi e di inserimento sociale) e i centri regionali di orientamento al lavoro; nella disciplina dell'Emilia Romagna, invece, vengono inserite le istituzioni di alta formazione, l'azienda regionale per il diritto agli studi superiori, le associazioni e gli enti autorizzati dalla Regione all'esercizio di funzioni orientative, le aziende sanitarie locali e le aziende pubbliche di servizi alla persona (relativamente a quanti hanno seguito percorsi terapeutici, riabilitativi e di inserimento sociale).

86 Il Friuli Venezia Giulia prevede che i soggetti autorizzati all'intermediazione ai sensi del D.Lgs. 276/03 non possano promuovere direttamente i tirocini, ma possano soltanto stipulare “specifici protocolli d'intesa” con i soggetti promotori “al fine di assicurare il miglior raccordo tra i soggetti che operano nel mercato del lavoro”.



TABELLA 2 – I SOGGETTI PROMOTORI PREVISTI DALLE LINEE GUIDA NAZIONALI E DA 3 DISCIPLINE REGIONALI (EMILIA ROMAGNA, LAZIO E CAMPANIA)

	Soggetti promotori
Linee guida nazionali	<ul style="list-style-type: none"> • servizi per l'impiego e agenzie regionali per il lavoro; • istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici; • istituzioni scolastiche statali e non statali che rilascino titoli di studio con valore legale; • centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale e/o orientamento, nonché centri operanti in regime di convenzione con la regione o la provincia competente, ovvero accreditati; • comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali purché iscritti negli specifici albi regionali, ove esistenti; • servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla regione; • istituzioni formative private, non aventi scopo di lucro, diverse da quelle indicate in precedenza, sulla base di una specifica autorizzazione della regione; • soggetti autorizzati alla intermediazione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del D.Lgs. n. 276/2003 e s.m.i.
Emilia Romagna	<ul style="list-style-type: none"> • soggetti pubblici e privati, accreditati dalla Regione alla gestione dei servizi per l'impiego secondo i limiti stabiliti dalla Giunta regionale; • università e istituti d'istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici, nonché altre istituzioni di alta formazione che rilasciano titoli riconosciuti a livello nazionale ed europeo; • istituzioni scolastiche statali e paritarie; • soggetti accreditati dalla Regione per l'erogazione della formazione professionale; • azienda regionale per il diritto agli studi superiori; • comuni in forma singola o associata, ASP (aziende pubbliche di servizi alla persona), comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali, purché iscritti negli specifici albi regionali, relativamente a quanti hanno seguito percorsi terapeutici, riabilitativi e di inserimento sociale, anche per un congruo periodo a questi successivo, al fine del loro pieno reinserimento sociale; • aziende unità sanitarie locali, relativamente a quanti hanno seguito percorsi terapeutici, riabilitativi e di inserimento sociale; • i comuni, le associazioni, gli enti autorizzati dalla Regione o ai sensi della legislazione nazionale all'esercizio di funzioni orientative e i soggetti autorizzati dal Ministero del lavoro e dalla Regione all'attività di intermediazione.
Lazio	<ul style="list-style-type: none"> • Centri per l'impiego; • soggetti autorizzati alla intermediazione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276; • soggetti accreditati dalla Regione per l'erogazione dei servizi per il lavoro; • agenzie regionali per il lavoro; • istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici; • istituzioni scolastiche statali e non statali che rilascino titoli di studio con valore legale; • fondazioni di istruzione tecnica superiore (ITS) di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 gennaio 2008; • centri di orientamento al lavoro di cui alla Legge regionale 7 agosto 1998, n. 38 "Organizzazione delle funzioni regionali e locali in materia di politiche attive per il lavoro";

segue

TABELLA 2 SEGUE

	Soggetti promotori
Lazio	<ul style="list-style-type: none"> • centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale o di orientamento, ovvero centri accreditati all'erogazione di attività di formazione professionale o di orientamento o accreditati secondo le disposizioni di altre Regioni o Province autonome; • istituzioni formative private, non aventi scopo di lucro, sulla base di specifiche autorizzazioni della Regione Lazio secondo criteri da definire con apposito provvedimento o sulla base di specifiche disposizioni di altre Regioni o Province autonome; • comunità terapeutiche inserite nell'elenco ufficiale del Dipartimento delle politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei ministri e cooperative sociali iscritte nell'albo regionale della Regione Lazio o in analoghi albi delle altre Regioni o Province autonome; • servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalle Regioni o Province autonome; • aziende sanitarie locali, relativamente a quanti hanno seguito percorsi terapeutici, riabilitativi e di inserimento sociale, anche per un congruo periodo a questi successivo; • il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, qualora promuova programmi e sperimentazioni che prevedano l'attivazione di tirocini anche avvalendosi dell'apporto dei propri enti <i>in house</i>.
Campania	<ul style="list-style-type: none"> • Centri per l'impiego e agenzia regionale per il lavoro e l'istruzione (ARLAS); • istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici; • istituzioni scolastiche statali e non statali che rilasciano titoli di studio con valore legale; • centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale e orientamento e istituzioni formative private, non aventi scopo di lucro, operanti in regime di convenzione con la Regione oppure da essa accreditate e autorizzate; • comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali iscritte negli appositi albi • servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla Regione; • soggetti autorizzati alla intermediazione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 o dalla Regione; • Ministero del lavoro e delle politiche sociali in relazione a specifici programmi/sperimentazioni anche avvalendosi dell'apporto dei propri enti <i>in house</i>, nel rispetto delle normative nazionali e della presente disciplina regionale e d'intesa con i competenti uffici regionali.

Dall'analisi complessiva delle scelte delle Regioni e delle Province autonome in tema di soggetti promotori emerge **un panorama frammentato e disomogeneo**. Le scelte, infatti, variano molto da Regione a Regione. Diverse Regioni indicano, tra i soggetti abilitati a promuovere tirocini, alcuni enti non compresi nelle Linee guida: si va dalle aziende sanitarie locali (Toscana, Valle d'Aosta, Umbria, Emilia Romagna, Piemonte, Lazio, Veneto, Molise) alle associazioni di volontariato (Toscana, Calabria, Abruzzo, Basilicata); dalle agenzie regionali per il diritto allo studio (Calabria e Basilicata) agli uffici scolastici provinciali e regionali⁸⁷ (Puglia e Sicilia). La Calabria e la Basilicata annoverano inoltre gli enti pubblici di ricerca e i parchi nazionali e regionali.

87 Come detto, le Linee guida riprendono tutti i soggetti promotori individuati dal Decreto 142/98. Fanno eccezione soltanto gli Uffici scolastici (al tempo denominati ancora Provveditorati agli studi), che nel Decreto erano stati inseriti nell'elenco dei soggetti abilitati a promuovere tirocini e che invece non compaiono nelle Linee guida.



Uno dei pochi elementi di omogeneità sta invece nel fatto che alcuni dei soggetti promotori indicati nelle Linee guida compaiono in quasi tutte le discipline regionali: i servizi per l'impiego, le università, le scuole, i soggetti accreditati per la formazione professionale, le comunità terapeutiche e le cooperative sociali⁸⁸.

Va inoltre rilevato che in ogni regolamentazione molti dei soggetti promotori sono enti regionali e/o enti accreditati o autorizzati dalla Regione (servizi regionali per il lavoro, soggetti accreditati per l'orientamento e la formazione professionale, istituzioni formative private senza scopo di lucro autorizzate dalla Regione, ecc.). Si tratta di un dato molto importante, perché un ente che sia stato accreditato o autorizzato presso una Regione non può promuovere tirocini che si svolgano presso soggetti ospitanti situati al di fuori del territorio regionale. Solo il Lazio (si veda la tabella precedente) fa eccezione a questa regola: i tirocini che si svolgono in questa Regione possono infatti essere promossi anche da soggetti accreditati o autorizzati da un'altra Regione. Ad ogni modo, anche qualora un soggetto promotore (ad es. una università o una scuola) possa attivare tirocini su tutto il territorio nazionale, dovrà comunque osservare una disciplina diversa a seconda della Regione in cui si svolge il tirocinio, seguendo procedure e regole differenti e utilizzando modelli di Convenzione e Progetto formativo diversi. In sostanza il fatto stesso che i tirocini extracurricolari siano disciplinati da 21 normative differenti rende quanto meno problematica l'attivazione di tirocini in cui soggetto promotore e soggetto ospitante non appartengano allo stesso territorio regionale. Il che implica, rispetto al passato, un'accentuazione della **regionalizzazione** del processo di tirocinio: nella maggior parte dei casi il soggetto promotore e il soggetto ospitante saranno ubicati nella medesima Regione/Provincia autonoma.

Va segnalato inoltre che il Veneto, il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna e le Province di Bolzano e di Trento prevedono che la facoltà di promuovere tirocini sia riferita e collegata alle singole tipologie di tirocinio o di destinatari. In Friuli Venezia Giulia, ad esempio, i tirocini formativi e di orientamento possono essere promossi dai servizi del lavoro delle Province, dalle università e dalle istituzioni AFAM (limitatamente a tirocinanti in possesso di titolo di studio universitario), dagli enti di formazione accreditati, dalle scuole, dagli ITS e dalle strutture regionali di orientamento, mentre i tirocini di inserimento/reinserimento al lavoro possono essere promossi esclusivamente dai servizi del lavoro delle Province e dagli enti di formazione accreditati; allo stesso modo la Regione individua i soggetti promotori che possono attivare i tirocini estivi e i tirocini per le persone svantaggiate e i disabili.

La disciplina della Regione Veneto prevede una disposizione analoga: ogni soggetto promotore è abilitato a promuovere soltanto determinate tipologie di tirocinio. In alcuni casi la possibilità di promuovere tirocini viene riferita anche alla tipologia di destinatari: ad esempio le università e gli enti di formazione professionale accreditati dalla Regione Veneto possono promuovere tirocini soltanto in

88 L'unica eccezione è rappresentata dalla Provincia di Bolzano, nella quale i tirocini di orientamento e formazione possono essere promossi soltanto dall'Area Formazione professionale della Provincia, mentre i tirocini di inserimento/reinserimento lavorativo possono essere attivati soltanto dalla Ripartizione Lavoro della Provincia.



favore degli ex allievi. Da segnalare inoltre che in Veneto gli istituti scolastici non possono promuovere né tirocini formativi né di inserimento, ma soltanto tirocini estivi esclusivamente in favore dei propri studenti.

Secondo la disciplina della Sardegna, ogni soggetto promotore può attivare tirocini esclusivamente in favore di specifiche categorie di destinatari: i servizi per il lavoro e l'agenzia regionale per il lavoro possono attivare tirocini soltanto per disoccupati e inoccupati; le scuole e le università possono promuovere tirocini limitatamente ai propri studenti entro 12 mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio; le agenzie formative pubbliche e private accreditate possono attivare tirocini soltanto a vantaggio dei propri allievi entro 12 mesi dal conseguimento della qualifica o della certificazione di competenza.

Benché non prevista dalle Linee guida, ci sembra condivisibile l'iniziativa di **individuare, per ogni soggetto promotore, la specifica tipologia di tirocinio che è abilitato a promuovere**. Ad esempio, ai Centri per l'impiego, ai servizi per il lavoro e ai soggetti autorizzati all'intermediazione potrebbe essere attribuita la facoltà di promuovere tirocini di inserimento/reinserimento; alle università quella di promuovere tirocini formativi per neolaureati e neodottorati; alle scuole e agli enti di formazione l'abilitazione a promuovere tirocini formativi per neoqualificati e neodiplomati; ecc. Una ripartizione mirata delle attività e delle competenze connesse alla promozione di tirocini garantirebbe forse una migliore qualità del servizio. In tal modo, inoltre, comincerebbe a sostanzarsi e ad acquistare senso la distinzione tra tirocini formativi e tirocini di inserimento: come abbiamo visto in precedenza, infatti, al momento non si ravvisano elementi di differenziazione che rendano sufficientemente congrua e sostanziale tale distinzione.

Ci sembra infine opportuno segnalare un problema di fondo che riguarda il rapporto tra alcuni soggetti promotori e i soggetti ospitanti e che, in alcuni casi, potrebbe generare un esercizio distorto della responsabilità del soggetto promotore. Infatti, l'imparzialità del soggetto promotore nel monitorare l'operato delle aziende potrebbe essere pregiudicata dal fatto che le aziende stesse sono "clienti" del soggetto promotore. Alcune tipologie di enti promotori, dovendo cercare di soddisfare la domanda di tirocini proveniente dai propri utenti, hanno interesse ad attivare il maggior numero possibile di tirocini: quanto più ampio sarà il "parco aziende", tanto più agevole sarà il lavoro di *placement*. Pertanto alcuni soggetti promotori, pur di non vedere decurtato il proprio "portafoglio aziende", potrebbero non intervenire a tutela dei giovani in quei casi in cui il sospetto di un uso distorto dell'istituto appare fondato. In sostanza quando il "controllato" (l'azienda ospitante) è in qualche modo *cliente* del "controllore" (il soggetto promotore), ciò potrebbe andare a scapito del rigore e della scrupolosità dell'attività di controllo. Un soggetto promotore che abbia interesse a non perdere "aziende clienti" potrebbe non assolvere alla funzione di garante imparziale ed equo dell'utilizzo corretto del tirocinio, né tutelare adeguatamente i diritti del tirocinante. Anche da tale considerazione nascono probabilmente le disposizioni, previste da alcune regolamentazioni regionali, che distinguono le tipologie di soggetti promotori in relazione alle diverse forme di tirocinio. Un adeguato servizio di promozione richiede non soltanto idonee risorse e competenze, ma anche garanzie di terzietà.



3.6.2 *Il tutoraggio a supporto di un tirocinio di qualità*

A prescindere dalle specifiche scelte regionali circa i soggetti abilitati a promuovere tirocini, ci sono forse alcuni temi di fondo su cui è il caso di richiamare l'attenzione. Anche sul versante dei soggetti promotori, le Linee guida individuano i compiti da svolgere e le regole da rispettare; ma su questo punto è forse possibile fare qualche ulteriore passo avanti.

Ad esempio, così come il tutor aziendale può seguire contemporaneamente non più di tre tirocinanti (disposizione prevista dalle Linee guida e recepita dalla maggior parte delle discipline regionali), allo stesso modo andrebbe stabilito un tetto massimo di tirocinanti che possono essere seguiti contemporaneamente da uno stesso **tutor del soggetto promotore**. A volte, infatti, i tutor dei soggetti promotori si trovano a dover seguire un numero talmente elevato di tirocini da essere di fatto impossibilitati a garantire un adeguato livello qualitativo del servizio. I compiti affidati al tutor sono numerosi: partecipare alla elaborazione del Progetto formativo (o almeno, visto che nella stragrande maggioranza dei casi è il soggetto ospitante a redigere il Progetto, valutarne la coerenza e la congruità); monitorare il percorso formativo, contattando periodicamente il tirocinante e il tutor aziendale ed eventualmente somministrando dei questionari di monitoraggio; confrontarsi con il tutor aziendale e il tirocinante per verificare il raggiungimento degli obiettivi previsti ai fini del rilascio dell'attestazione. Se si seguono contemporaneamente diverse decine di tirocinanti, è impensabile poter svolgere adeguatamente questi compiti. È evidente che un'azione di tutoraggio inadeguata non consente di individuare e contrastare efficacemente eventuali utilizzi incongrui dell'istituto. In tal senso va evidenziato che soltanto una Regione – la Puglia – ha provveduto a stabilire un limite massimo di tirocinanti per ogni tutor del soggetto promotore. La disciplina pugliese prevede infatti che "ogni tutor responsabile didattico-organizzativo può seguire contemporaneamente un numero massimo di dieci tirocinanti".

In merito all'attività di tutoraggio ci sembra inoltre interessante la proposta della disciplina abruzzese: "i soggetti promotori possono promuovere percorsi di formazione specifici per tutor, a favore di operatori della formazione professionale, del personale docente, delle persone in possesso del titolo di laurea al termine dei quali si possono formare liste di tutor pubblici in grado di garantire la qualità dei tirocini". Per garantire un efficace servizio di tutoraggio, infatti, il tutor del soggetto promotore dovrebbe avere una preparazione adeguata sia sulle attività e le responsabilità previste dal ruolo, sia sulla normativa in materia di tirocini (almeno relativamente alla Regione di appartenenza). Appare dunque opportuna la disposizione prevista dalla normativa della Regione Puglia secondo la quale "il tutor responsabile didattico-organizzativo deve conoscere, quanto meno, la normativa di settore, il contesto socio-economico, gli elementi di base di organizzazione aziendale, i processi di apprendimento, le principali teorie e metodologie dell'orientamento professionale".

Ad ogni modo, anche nei casi in cui l'attività di tutoraggio venisse svolta correttamente, vi sono delle situazioni in cui l'eventuale utilizzo improprio dell'istituto del tirocinio risulta comunque difficile da



individuare. Alcune aziende, infatti, inseriscono dei tirocinanti che hanno già svolto, presso altre aziende, un tirocinio per il medesimo profilo professionale o che hanno già avuto esperienze lavorative nel ruolo. È evidente che in questi casi la finalità formativa potrebbe essere facilmente compromessa, in modo da configurare un uso non corretto del tirocinio. Per contrastare questo utilizzo incongruo dell'istituto non basta stabilire – come previsto dalle Linee guida e dalla maggior parte delle regolamentazioni regionali – che il tirocinante non possa svolgere più di un tirocinio con il medesimo soggetto ospitante⁸⁹. È necessario aggiungere, come prevede la disciplina della Toscana, che “il tirocinante non può svolgere più di un tirocinio per ciascun profilo professionale”.

Provvedimento diverso, ma con finalità analoghe, è quello adottato dall'Emilia Romagna e dalla Sicilia, le quali stabiliscono che ogni soggetto promotore non può promuovere più di un tirocinio nei confronti del medesimo tirocinante con Progetto formativo identico o simile. Sulla stessa linea si muove anche la normativa della Sardegna, la quale però non si limita a stabilire che “il tirocinante non può effettuare più di un tirocinio per il medesimo profilo professionale”, ma aggiunge anche che “non possono essere attivati tirocini in favore di lavoratori che hanno già prestato attività lavorativa per le stesse mansioni”. Inoltre, a maggior tutela del tirocinante, la Sardegna, la Lombardia, le Marche e la Basilicata⁹⁰ stabiliscono che il soggetto ospitante non possa attivare un tirocinio con persone con cui abbia avuto precedenti rapporti di lavoro.

In effetti, per prevenire quest'uso improprio dell'istituto, riteniamo che sia necessario vietare l'attivazione di un tirocinio che preveda lo svolgimento di attività che il giovane abbia precedentemente prestato, presso la stessa o altre aziende, in qualità di tirocinante e/o lavoratore. Inoltre, per individuare eventuali elusioni della norma, potrebbe essere utile stabilire l'obbligo di allegare a ciascun Progetto formativo il *curriculum vitae* del tirocinante, in modo tale che il tutor del soggetto promotore possa approvare il Progetto solo dopo aver verificato le pregresse esperienze di tirocinio o di lavoro.

3.6.3 Il monitoraggio dei tirocini

La serietà, la professionalità e l'accuratezza con cui il soggetto promotore svolge i compiti e le responsabilità che gli competono sono gli strumenti migliori per garantire la qualità dei tirocini e contrastare usi impropri e distorsioni. Un'adeguata azione di monitoraggio e controllo dei tirocini attivati, infatti, può consentire al soggetto promotore di individuare diverse forme “tipiche” di utilizzo distorto dell'istituto del tirocinio.

89 Non tutte le Regioni hanno recepito questa disposizione. Il Lazio, la Calabria e la Valle d'Aosta, ad esempio, stabiliscono che il soggetto ospitante non possa realizzare più di un tirocinio con lo stesso tirocinante *per il medesimo profilo professionale*. Ciò significa che un tirocinante può svolgere un secondo tirocinio presso il medesimo soggetto ospitante, purché per un profilo professionale diverso.

90 La disciplina della Regione Basilicata prevede in realtà che il soggetto ospitante non possa attivare tirocini con persone con cui abbia avuto rapporti di tirocinio o di lavoro *nei sei mesi precedenti l'attivazione del tirocinio stesso*: “tra il tirocinante e il soggetto ospitante non devono risultare, nei sei mesi precedenti l'attivazione della misura, rapporti di lavoro, anche in apprendistato, e/o altra esperienza di formazione in contesto lavorativo comunque denominata, compresi i tirocini curriculari, ad eccezione delle collaborazioni occasionali di durata complessiva non superiore a 30 giorni lavorativi e delle prestazioni da lavoro occasionale e accessorio”.



Un esempio: se una medesima azienda "sostituisce" sistematicamente un tirocinante con un altro tirocinante con medesimo Progetto formativo (senza che mai alcun tirocinio si concluda con un inserimento), allora è presumibile che questa azienda stia utilizzando in modo improprio l'istituto. Dietro l'avvicendamento continuo di tirocinanti chiamati a svolgere le medesime attività si possono nascondere dei veri e propri rapporti di lavoro. In questi casi il soggetto promotore dovrebbe quantomeno monitorare con molta attenzione la situazione e, eventualmente, segnalare agli organi ispettivi le anomalie riscontrate. Molto positiva, a nostro avviso, la disposizione introdotta dalla Regione Umbria per arginare il fenomeno dell'avvicendamento continuo di tirocinanti nel medesimo ruolo: "il soggetto ospitante può, per lo stesso profilo professionale, consecutivamente accogliere più tirocini di cui al precedente art.1, comma 5 (ovvero tirocini extracurricolari, ndr) per non più di ventiquattro mesi complessivi. Tale limite non opera nel caso in cui almeno un terzo dei tirocini attivati, arrotondato all'unità superiore, ha dato luogo ad un contratto di lavoro subordinato di durata non inferiore a dodici mesi". Analogamente la normativa della Regione Basilicata prevede che il soggetto ospitante non possa consecutivamente accogliere più tirocini extracurricolari relativamente allo stesso profilo professionale per più di 24 mesi complessivi, a meno che *il 50% dei tirocini promossi* nei 24 mesi precedenti non abbia dato luogo alla stipula di un contratto di apprendistato o a tempo indeterminato.

L'attività di monitoraggio del soggetto promotore, dunque, dovrà essere volta a verificare non soltanto il corretto svolgimento dei singoli tirocini, ma anche, più in generale, la congruità della condotta complessiva dei soggetti ospitanti nella realizzazione dei tirocini.

Va inoltre ricordato che, in molti casi, ad un uso distorto del tirocinio da parte del soggetto ospitante corrisponde una inadempienza da parte del soggetto promotore, che evidentemente non è stato in grado di garantire la qualità del tirocinio e il corretto utilizzo dell'istituto. A tal proposito va segnalata un'importante previsione contenuta nelle Linee guida: "le regioni provvederanno, nell'ambito dei propri atti, ad inserire apposite norme riguardo i casi di inadempienza da parte dei soggetti promotori, nel rispetto delle norme nazionali in materia". Diverse Regioni hanno recepito questa disposizione, prevedendo specifici provvedimenti o sanzioni per i soggetti promotori inadempienti. Ad esempio il Molise, l'Emilia Romagna, la Sicilia e la Puglia prevedono, nel caso in cui venissero accertate delle irregolarità o violazioni della Convenzione o del Progetto formativo, il divieto di attivare tirocini per 12 mesi. Il Lazio prevede invece una sospensione della possibilità di attivare tirocini per una durata massima di 24 mesi.

Le amministrazioni regionali hanno dunque un ruolo centrale in ordine alla verifica e alla valutazione della qualità e del corretto svolgimento dei tirocini. Per verificare che gli standard qualitativi previsti vengano rispettati e che l'istituto del tirocinio venga utilizzato in modo corretto sia da parte del soggetto ospitante che da parte del soggetto promotore, è essenziale infatti che **le Regioni e le Province autonome** effettuino, come previsto dalla Linee guida, una **efficace azione di monitoraggio dei tirocini attivati**.



In questo senso risulta particolarmente rilevante una disposizione contenuta nella normativa della Regione Piemonte: "Nell'ambito delle attività di monitoraggio e valutazione si pone particolare attenzione alla rilevazione di eventuali elementi distorsivi presenti nell'attuazione dell'istituto quali, a titolo esemplificativo: reiterazione del soggetto ospitante a copertura specifica mansione; cessazioni anomale; attività svolta non conforme al Progetto formativo o di inserimento/reinserimento; impiego di tirocinanti per sostituire personale sospeso/licenziato; incidenza dei tirocini non conformi attivati da uno stesso promotore; concentrazione dell'attivazione di tirocini in specifici periodi dell'anno"⁹¹.

Tale disposizione, illustrando le forme più comuni di utilizzo non corretto dell'istituto, fornisce indicazioni molto utili ai fini di un'efficace attività di monitoraggio e controllo del regolare svolgimento dei percorsi di tirocinio.

3.7 Il numero massimo di tirocinanti ospitabili

Il numero massimo di tirocini attivabili contemporaneamente è definito sulla base delle dimensioni del soggetto ospitante. Su questo tema le Linee guida forniscono le seguenti indicazioni:

- le unità operative con non più di cinque dipendenti a tempo indeterminato: un tirocinante;
- le unità operative con un numero di dipendenti a tempo indeterminato compreso tra sei e venti, non più di due tirocinanti contemporaneamente;
- le unità operative con ventuno o più dipendenti a tempo indeterminato: tirocinanti in misura non superiore al dieci per cento dei suddetti dipendenti contemporaneamente, con arrotondamento all'unità superiore.

Sono esclusi da tali limiti i tirocini in favore dei disabili, delle persone svantaggiate, dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale.

I limiti numerici proposti dalle Linee guida sono i medesimi limiti che erano stati previsti dal Decreto 142/98, con due differenze essenziali:

- secondo il Decreto 142/98, il limite numerico andava calcolato sulla base del numero totale dei dipendenti del soggetto ospitante, anziché sul numero di dipendenti presenti nelle singole unità operative;
- il limite massimo di tirocinanti proposto dalle Linee guida non include né i tirocini curriculari né i tirocini estivi (poiché questi non rientrano tra le tipologie di tirocinio oggetto delle Linee guida), mentre il decreto 142/98 si riferiva a *tutti* i tirocini, dal momento che al tempo non esisteva ancora la distinzione tra tirocini curriculari ed extracurriculari (e neppure esistevano ancora i tirocini estivi).

Per quanto riguarda il secondo punto, abbiamo già accennato precedentemente alle possibili conseguenze della mancata determinazione di un tetto massimo di tirocini curriculari ed estivi attivabili⁹².

91 Una disposizione del tutto analoga è prevista anche dalla disciplina della Regione Puglia.

92 Come abbiamo visto nel par. "Tirocini estivi e tirocini curriculari", soltanto l'Umbria stabilisce dei limiti numerici che si riferiscano sia ai tirocini curriculari che ai tirocini extracurriculari.



Per quanto concerne il primo punto, invece, la novità proposta dalle Linee guida è sicuramente di segno positivo. Chiariamo con un esempio: precedentemente un'azienda con 100 dipendenti a tempo indeterminato poteva accogliere 10 tirocinanti contemporaneamente e decidere liberamente di inserirli in qualsiasi unità produttiva, addirittura anche in una unità produttiva priva di dipendenti. Invece le Linee guida, proponendo di calcolare il numero massimo di tirocinanti sulla base dei dipendenti dell'unità produttiva in cui ha sede il tirocinio, riducono almeno il rischio che presso la sede di svolgimento del tirocinio non ci siano risorse professionali in grado di seguire e assistere il tirocinante. Tutte le discipline regionali hanno recepito questa disposizione, ad esclusione dell'Abruzzo, della Sicilia e della Campania. In queste Regioni il calcolo del limite massimo dei tirocinanti ospitabili va effettuato sulla base del numero complessivo di dipendenti del soggetto ospitante e non su quello dell'unità operativa in cui si svolge il tirocinio.

In linea generale quasi tutte le Regioni hanno recepito lo schema proposto dalle Linee guida, lasciando sostanzialmente inalterati i rapporti tra il numero dei tirocinanti e quello dei lavoratori; hanno però apportato delle modifiche, integrazioni o varianti su due aspetti decisamente importanti:

1. *la possibilità di ospitare tirocinanti anche da parte di soggetti che non hanno in organico alcun dipendente a tempo indeterminato*: la maggior parte delle Regioni ammette infatti la possibilità di inserire un tirocinante da parte di imprese prive di dipendenti⁹³;
2. *la computabilità di altre categorie di lavoratori, oltre ai dipendenti a tempo indeterminato, per la determinazione del numero massimo di tirocini attivabili contemporaneamente*: molte Regioni prevedono infatti che, per stabilire il numero dei tirocinanti ospitabili, nel computo vengano considerati non soltanto i dipendenti a tempo indeterminato, ma anche i soci lavoratori delle cooperative o degli studi professionali, oppure i lavoratori a tempo determinato il cui contratto abbia inizio prima del tirocinio e si concluda dopo il termine dello stesso, o ancora i lavoratori stagionali delle imprese che operano nel settore turistico, ecc. Le tipologie di lavoratori da includere per il calcolo dei tirocinanti ospitabili (e dunque la base di computo) variano sensibilmente da Regione a Regione. Il Friuli Venezia Giulia, ad esempio, seguendo le indicazioni delle Linee guida, prevede che la base di computo sia costituita dai soli dipendenti a tempo indeterminato, con l'esclusione (non prevista dalle Linee guida, ma a nostro parere del tutto legittima) dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato; la Lombardia, all'opposto, include nel computo, oltre ai dipendenti a tempo indeterminato, i titolari di impresa e i coadiuvanti, i liberi professionisti, i lavoratori con contratto a tempo determinato o con contratto di collaborazione non occasionale di durata pari ad almeno 12 mesi (o anche di durata inferiore a 12 mesi nel caso di attività a carattere stagionale, purché il contratto inizi prima dell'avvio del tirocinio e si concluda dopo la conclusione dello stesso). Rispetto ai parametri di riferimento proposti dalle Linee guida, il numero dei tirocini

93 L'Umbria, la Calabria, la Provincia di Bolzano, le Marche, la Valle d'Aosta, la Lombardia, il Piemonte, il Molise, la Liguria, la Puglia, la Sicilia e la Basilicata ammettono la possibilità di inserire un tirocinante da parte di soggetti ospitanti privi di dipendenti. Altre Regioni limitano tale possibilità ad alcune specifiche tipologie di soggetti ospitanti: i liberi professionisti e i piccoli imprenditori per il Veneto; le imprese artigiane, le aziende agricole a conduzione familiare e gli studi professionali per il Friuli Venezia Giulia; alcune categorie di imprese artigiane per la Toscana e la Provincia di Trento; ecc.



potenzialmente attivabili in Lombardia (o in altre Regioni con disposizioni analoghe) risulta considerevolmente più alto.

Come già accennato, un elemento sul quale invece le Regioni hanno recepito le indicazioni delle Linee guida è quello relativo al rapporto tra il numero di tirocini attivabili e il numero di lavoratori del soggetto ospitante: fino a 5 (o 6) dipendenti, 1 tirocinante; da 6 (o 7) a 19 (o 20) dipendenti, 2 tirocinanti contemporaneamente; oltre 19 (o 20) dipendenti, tirocinanti in misura non superiore al 10% dei dipendenti. Su questo punto vanno però segnalate le significative eccezioni della Campania e della Sicilia.

In **Campania** il rapporto è il seguente: da 1 a 4 dipendenti a tempo indeterminato, 1 tirocinante; da 5 a 8, 2 tirocinanti; da 9 a 12, 3 tirocinanti; da 13 a 16, 4 tirocinanti; da 17 a 20, 5 tirocinanti; oltre 20 dipendenti a tempo indeterminato, un numero di tirocinanti, a partire da 6, non superiore al 20% dell'organico a tempo indeterminato. Inoltre, per le aziende stagionali che operano nel settore turistico, il numero dei lavoratori a tempo determinato (con contratto che abbia inizio prima del tirocinio e conclusione dopo il termine dello stesso) concorre alla formazione della base di computo dei tirocinanti ospitabili.

Analogamente la **Sicilia** propone il rapporto seguente: fino a 6 dipendenti a tempo indeterminato o determinato, 2 tirocinanti; tra 6 e 20 dipendenti a tempo indeterminato o determinato, 4 tirocinanti; oltre 20 dipendenti a tempo determinato o indeterminato, tirocinanti in misura non superiore al 20% dei dipendenti. Anche in questo caso si rileva dunque un evidente disallineamento rispetto agli standard previsti dalle Linee guida.

3.8 L'indennità di partecipazione

Una delle novità più importanti introdotte dalla Legge 92/2012 in tema di tirocini è senza dubbio l'obbligo di riconoscere al tirocinante una congrua "indennità di partecipazione". Le Linee guida hanno fissato a **300 euro mensili lordi** l'importo minimo dell'indennità.

Tutte le discipline regionali hanno recepito la disposizione che prevede il riconoscimento di un'indennità al tirocinante, aumentando, nella quasi totalità dei casi, l'importo minimo rispetto a quello previsto dalle Linee guida. Come si evince dalla tabella che segue, le Regioni hanno stabilito soglie minime diverse e, in alcuni casi, le differenze tra gli importi risultano piuttosto sensibili: si va dai 300 euro della Sicilia e della Provincia di Trento ai 600 euro del Piemonte e dell'Abruzzo.



TABELLA 3 - LE INDENNITÀ DI TIROCINIO REGIONE PER REGIONE

Regione/Provincia autonoma	Importo minimo dell'indennità di partecipazione
Abruzzo	600 euro mensili lordi
Basilicata	450 euro mensili lordi In caso di lavoratori sospesi e comunque percettori di forme di sostegno al reddito, viene corrisposto esclusivamente un rimborso spese di ammontare non inferiore a 250 euro mensili.
Bolzano	<i>Tirocini di orientamento e formazione:</i> 3,00 euro l'ora per i minori di 18 anni, 4,00 euro l'ora per i maggiorenni. Gli importi sono maggiorati di 1,00 euro all'ora se la sede del tirocinio si trova al di fuori del comune di residenza o di domicilio. <i>Tirocini per l'inserimento o il reinserimento lavorativo di persone svantaggiate nel mercato del lavoro:</i> 400 euro mensili.
Calabria	400 euro mensili lordi
Campania	400 euro mensili lordi
Emilia Romagna	450 euro mensili lordi
Friuli Venezia Giulia	500 euro mensili lordi in relazione a un impegno massimo di 40 ore settimanali. 300 euro mensili lordi per un impegno massimo di 20 ore settimanali.
Lazio	400 euro mensili lordi
Liguria	400 euro mensili lordi
Lombardia	400 euro mensili lordi oppure 300 euro mensili lordi + buoni pasto o mensa aziendale. L'importo scende a 300 euro in caso di impegno giornaliero non superiore alle 4 ore o nel caso in cui il soggetto ospitante sia una Pubblica Amministrazione.
Marche	350 euro mensili lordi
Molise	<i>Tirocini di inserimento/reinserimento:</i> 400 euro mensili lordi per un impegno massimo di 20 ore settimanali; 600 euro mensili lordi per un impegno massimo di 30 ore settimanali. <i>Altre tipologie di tirocinio:</i> 300 euro mensili lordi per un impegno massimo di 20 ore settimanali; 450 euro mensili lordi per un impegno massimo di 30 ore settimanali.
Piemonte	300 euro mensili lordi per un impegno massimo di 20 ore settimanali. 600 euro mensili lordi per un impegno massimo di 40 ore settimanali.
Puglia	450 euro mensili lordi
Sardegna	400 euro mensili lordi
Sicilia	300 euro mensili lordi
Toscana	500 euro mensili lordi
Trento	Non inferiore a 300 euro mensili lordi o 70 euro settimanali lordi e non superiore a 600 euro mensili lordi.
Umbria	300 euro mensili lordi per un impegno settimanale compreso tra le 20 e le 24 ore. 400 euro mensili lordi per un impegno settimanale pari o superiore a 25 ore.
Valle d'Aosta	Non inferiore a 450 euro mensili lordi e non superiore a 600 euro mensili lordi. L'importo può subire una riduzione proporzionale al minore impiego del tirocinante, ma non può comunque essere inferiore a 300 euro mensili lordi.
Veneto	400 euro mensili lordi oppure 300 euro mensili lordi + buoni pasto o mensa aziendale. In caso di impegno orario mensile fino a 80 ore, l'indennità da corrispondere si riduce del 50%.



Anche sul delicato tema del riconoscimento economico, la disomogeneità appare dunque evidente.

Le sensibili differenze di importi destano inoltre delle perplessità in considerazione del fatto che le indennità vengono erogate a fronte di attività che possono essere equivalenti o analoghe. Ad esempio le attività svolte da un tirocinante in Sicilia prevedranno un'indennità di 300 euro mensili; le medesime attività, svolte in Abruzzo, prevedranno un'indennità di importo doppio.

Segnaliamo inoltre il caso del Molise, la cui regolamentazione prevede che l'indennità per i tirocini di inserimento sia più elevata rispetto a quella per le altre tipologie di tirocinio. Nella disciplina del Molise non vengono però spiegate le ragioni che hanno determinato questa scelta. Possiamo soltanto ipotizzare che la ragione della differenza di importi risieda nel fatto che la componente formativa dei tirocini formativi ed estivi sarebbe più spiccata rispetto ai tirocini di inserimento; mentre questi ultimi, per converso, prevedrebbero un più consistente contributo lavorativo da parte del tirocinante. È comunque singolare che venga stabilita una differenza di importo tra le indennità senza che venga fornita alcuna ragione che la giustifichi.

Rileviamo infine che la Valle d'Aosta e la Provincia di Trento, oltre a prevedere una soglia minima, hanno stabilito anche un tetto massimo dell'indennità (pari a 600 euro mensili). La finalità di tale provvedimento è essenzialmente quella di evitare utilizzi impropri del tirocinio. In effetti se l'ammontare dell'indennità di partecipazione si avvicinasse eccessivamente ai livelli delle retribuzioni, allora il riconoscimento economico corrisposto al tirocinante rischierebbe di configurarsi non più come una semplice indennità di partecipazione, ma piuttosto come una controprestazione di parte datoriale a fronte di una vera e propria prestazione lavorativa. Il che configurerebbe, come è evidente, un utilizzo distorto dell'istituto del tirocinio.

3.9 Il problema dei soggetti ospitanti "multilocalizzati"

Nelle Linee guida viene riproposto il problema relativo alla disciplina da applicare in caso di soggetto ospitante multilocalizzato. La questione era già stata affrontata nella Intesa per il rilancio dell'apprendistato, siglata dal Governo, dalle Regioni, dalle Province autonome e dalle Parti sociali il 27 ottobre 2010, nella quale si stabiliva che, in caso di imprese multilocalizzate, cioè con unità operative in più Regioni, per l'attivazione di contratti di apprendistato e di tirocini formativi e di orientamento trovasse applicazione su tutto il territorio nazionale la sola regolamentazione della Regione in cui l'impresa ha la propria sede legale.

Le Linee guida non hanno recepito questo orientamento, stabilendo al contrario che "in caso di soggetto ospitante multilocalizzato e quindi anche di pubblica amministrazione con più sedi territoriali il tirocinio sia regolato dalla normativa della Regione o della Provincia autonoma nel cui territorio il tirocinio è realizzato". Questa scelta sembra in effetti più logica e razionale: scegliere il principio della sede legale avrebbe avuto come conseguenza la possibilità di applicare 21 regolamentazioni diverse in ogni singola Regione o Provincia autonoma. In considerazione delle sensibili differenze tra le varie normative, l'eventualità di applicare in un medesimo territorio le regolamentazioni delle altre Regioni o Province autonome avrebbe creato sicuramente gravi problemi in ordine alla organizzazione e gestione



dei tirocini. Infatti se in una singola Regione trovassero applicazione le discipline di tutte le altre Regioni, all'interno della medesima Regione si registrerebbero forti differenze per quanto riguarda l'importo dell'indennità, il limite massimo di tirocinanti inseribili contemporaneamente, la durata massima dei tirocini, ecc. Si creerebbe poi una situazione paradossale per la quale il tirocinio non potrebbe essere promosso dai soggetti promotori individuati dalla Regione in cui ha sede il tirocinio stesso, ma soltanto da quelli previsti dalla Regione in cui l'impresa ha la propria sede legale.

Giustamente, pertanto, si è scelta **la linea della "territorialità" anziché quella della sede legale**. Tuttavia nelle stesse Linee guida si legge che "le Regioni e Province Autonome possono, con appositi accordi, definire disposizioni volte a tener conto delle esigenze delle imprese multilocalizzate, anche in deroga a quanto sopra previsto". In sostanza le Linee guida prevedono l'eventualità di derogare al principio della territorialità, ma solo sulla base di *appositi accordi* tra le Regioni e Province autonome.

In seguito il legislatore nazionale è intervenuto nuovamente sulla questione. L'art. 2 comma 5-ter della Legge n. 99 del 9 agosto 2013 recita: "per i tirocini formativi e di orientamento di cui alle linee guida di cui all'Accordo sancito il 24 gennaio 2013 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più regioni possono fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale".

Nella successiva Circolare n. 35 del 29 agosto 2013 viene chiarito ulteriormente il significato della norma: "sul punto va evidenziato che tale previsione costituisce una mera facoltà per i datori di lavoro e non già un obbligo. Rimane quindi sempre possibile osservare, in relazione al luogo di svolgimento del tirocinio, la specifica disciplina regionale".

Nell'ottobre del 2013 la Provincia di Trento si è rivolta alla Corte costituzionale, impugnando l'art. 2 comma 5-ter della Legge 99/2013.

Il **ricorso della Provincia di Trento** si basa sostanzialmente su tre ordini di argomenti:

- in primo luogo la nuova norma, attribuendo ai datori di lavoro la facoltà di scegliere liberamente se fare riferimento alla disciplina della Regione in cui è ubicata la sede legale oppure a quella della Regione in cui viene svolto il tirocinio, si porrebbe palesemente in contrasto con quanto stabilito dalle Linee guida approvate mediante l'Accordo Stato-Regioni del 24 gennaio 2013;
- in secondo luogo tale provvedimento andrebbe ad invadere la competenza legislativa delle Regioni e Province autonome. Come già stabilito dalle Sentenze della Corte costituzionale 50/2005 e 287/2012, infatti, la competenza legislativa in materia di tirocini spetta in via esclusiva alle Regioni e alle Province autonome;
- in terzo luogo la Provincia di Trento contesta la legittimità costituzionale di una norma statale che disponga *l'ultraterritorialità di una legge regionale*, ovvero l'applicabilità della normativa di una Regione o Provincia all'interno di un altro territorio regionale o provinciale.



Con la **Sentenza n. 217 del 18 luglio 2014**, la Consulta ha dichiarato inammissibile il ricorso della Provincia di Trento poiché l'atto di ratifica dell'impugnazione è stato depositato oltre i termini previsti dalla legge.

Al di là della questione relativa alla legittimità costituzionale della norma, sembrerebbe comunque più ragionevole tornare a quanto stabilito dalle Linee guida, attribuendo soltanto alle Regioni e Province autonome la facoltà di derogare al principio di territorialità e di definire, mediante appositi accordi, "disposizioni volte a tener conto delle esigenze delle imprese multilocalizzate". Tali accordi, qualora venissero posti in essere, dovrebbero regolare tutti quegli aspetti che risultano essenziali per una gestione "interregionale" adeguata e sostenibile dei percorsi di tirocinio (la questione dei soggetti promotori, l'ammontare dell'indennità, il limite di tirocinanti ospitabili, la durata dei tirocini, ecc.).



CONCLUSIONI

Alla luce dell'analisi di dettaglio presentata nei paragrafi precedenti si riprendono in maniera coordinata e organica le valutazioni espresse in relazione all'analisi dei singoli elementi delle regolamentazioni regionali del tirocinio al fine di tracciare un quadro complessivo di valutazione.

La Legge 92/2012, prevedendo l'adozione di Linee guida condivise in sede di Conferenza Stato-Regioni, mirava alla creazione di un quadro nazionale di riferimento in materia di tirocini che evitasse una eccessiva frammentazione ed eterogeneità tra i sistemi regionali. L'emanazione delle Linee guida ha prodotto **alcuni effetti sicuramente positivi**, consentendo di avere un quadro normativo ampio e articolato, e soprattutto rinnovato alla luce del nuovo disegno di ripartizione delle competenze disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Infatti, il testo della Legge 196/1997, art. 18, rimaneva il principale riferimento nazionale, elemento unificante delle regolamentazioni regionali emanate e dispositivo vigente in via sussidiaria nei territori in cui era mancata una disciplina specifica. Tutti i successivi tentativi di rinnovare il quadro nazionale, inteso come riferimento minimo delle successive disposizioni regionali, si erano infranti al cospetto della Corte costituzionale.

In primo luogo va dunque rilevato che oggi, in virtù dell'Accordo Stato-Regioni del 24 gennaio 2013, tutte le Regioni sono provviste di una disciplina organica in materia di tirocini. Quasi tutte le regolamentazioni regionali hanno recepito **gli elementi qualificanti del tirocinio** delineati dalle Linee guida: il riconoscimento di un'indennità per il tirocinante, la dettagliata definizione dei diritti e degli obblighi di tutte le parti coinvolte nel processo di tirocinio (soggetto ospitante, soggetto promotore, tirocinante, tutor), il rilascio di un'attestazione dei risultati dell'esperienza, ecc. In questo senso, le Linee guida hanno consentito di aumentare il grado di omogeneità delle regolamentazioni regionali, definendo dei punti fermi rispetto ai quali pressoché tutte le amministrazioni territoriali si sono espresse, anche se con un grado più o meno ampio di autonomia.

Inoltre, l'emanazione delle Linee guida è stata un'occasione per aggiornare il quadro di riferimento nazionale sul tirocinio alla luce del nuovo approccio strategico tracciato dalla Legge n. 92/2012, che ridefinisce il sistema formativo in una prospettiva di apprendimento permanente; e le successive regolamentazioni regionali hanno ripreso e talvolta sviluppato gli spunti offerti dalle Linee guida per la valorizzazione del ruolo formativo dello strumento, legando i contenuti del Progetto formativo alle figure professionali – e ai relativi standard – presenti nel Repertorio nazionale o nei Repertori regionali. In questa prospettiva i risultati del tirocinio in termini di acquisizione di competenze divengono effettivamente certificabili e riconoscibili, consentendo di capitalizzare l'esperienza.

Pertanto, il panorama complessivo che esce dall'analisi sottolinea un risultato importante, che è la progressiva **costruzione su ogni territorio di un quadro ricco e articolato delle discipline sui**



tirocini che – al netto delle loro differenze – rappresentano una solida base per una più efficace implementazione dello strumento.

Inoltre è opportuno sottolineare come le disposizioni contenute nelle diverse regolamentazioni regionali siano in linea con le indicazioni fornite dall'Unione europea per migliorare la qualità dei tirocini extracurricolari all'interno degli Stati membri. Nella *Raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità per i tirocini* del 10 marzo 2014 vengono infatti individuate le misure da adottare per garantire un adeguato livello qualitativo dei tirocini: la conclusione di un contratto scritto, la definizione chiara degli obiettivi di apprendimento e formazione, l'assicurazione di condizioni di lavoro adeguate, la definizione dei diritti e degli obblighi delle parti coinvolte, il riconoscimento delle conoscenze, abilità e competenze acquisite, ecc.

Alla luce dell'analisi di dettaglio proposta nel paper risulta evidente che il quadro normativo italiano non soltanto risponde ampiamente alle raccomandazioni dell'Europa, ma prevede elementi di tutela e garanzia del tirocinante ulteriori rispetto a quelli suggeriti dal Consiglio europeo.

In particolare va segnalata una differenza fondamentale relativa ad un punto-cardine dell'istituto del tirocinio: la Raccomandazione del Consiglio non prevede, per l'attivazione dei tirocini extracurricolari, la partecipazione di un "ente terzo" – il soggetto promotore – che funga da garante della qualità del tirocinio e del rispetto degli obiettivi formativi. In Italia, invece, anche i tirocini extracurricolari, così come i curricolari, prevedono il coinvolgimento di un soggetto promotore, il cui ruolo risulta determinante ai fini del successo formativo dell'esperienza di tirocinio.

Inoltre, la previsione di un'indennità obbligatoria per i tirocinanti – pur con le differenti declinazioni territoriali – rappresenta l'introduzione di un elemento strategico per la promozione di un utilizzo più consapevole del tirocinio e per la valorizzazione dell'apporto dei tirocinanti che, seppur presente nei testi preliminari della proposta di Raccomandazione, non è riuscito poi a superare l'approvazione degli Stati membri.

Tuttavia, come abbiamo visto, quello che emerge dall'analisi delle regolamentazioni regionali è un quadro complessivo in cui permangono comunque elementi di disomogeneità.

Il *paper* ha cercato di offrire un quadro comparativo ampio delle regolamentazioni regionali e provinciali, con riferimento ai principali elementi che caratterizzano la disciplina del tirocinio secondo l'impostazione propria delle Linee guida. È vero che alcune Regioni si sono sostanzialmente attenute alle disposizioni delle Linee guida, ripercorrendone pressoché integralmente il testo; altre, invece, se ne sono discostate, in modo più o meno netto e deciso. Tenendo presente che le Linee guida rappresentavano un quadro generale finalizzato a definire gli *standard minimi di riferimento* in materia, era logico attendersi che le Regioni inserissero ulteriori provvedimenti e disposizioni ad integrazione e completamento delle indicazioni contenute nelle Linee guida; sicuramente meno prevedibile era che numerose Regioni inserissero nelle loro regolamentazioni elementi non coerenti con quanto previsto dalle Linee guida. Ne emerge un panorama composto da 21 discipline che presentano disallineamenti



su aspetti centrali nell'economia del tirocinio, quali l'ammontare dell'indennità, l'individuazione dei soggetti abilitati a promuovere tirocini, il numero massimo di tirocini attivabili dal soggetto ospitante. È quindi possibile affermare che **l'obiettivo sotteso alla definizione delle Linee guida, ovvero l'omogeneizzazione dei sistemi regionali, non sia stato pienamente raggiunto**. Del resto, il diverso grado di sviluppo dei sistemi economici territoriali, le varie specificità territoriali e la differente entità della disoccupazione giovanile impongono – almeno in parte – una “calibrata” regolamentazione degli strumenti di ingresso sul mercato del lavoro.

Sebbene sia di segno positivo il fatto che la materia dei tirocini extracurricolari risulti regolamentata in tutte le Regioni e Province autonome, con una articolazione ampia e adeguata a sostenere la valenza formativa dello strumento, è tuttavia probabile che le differenze normative produrranno disparità fra i territori in ordine all'utilizzo dell'istituto e alla qualità dei tirocini. Ed è altrettanto verosimile che l'incidenza, il valore e l'impatto dei tirocini extracurricolari, come strumento formativo e di politica attiva del lavoro, varieranno sensibilmente da Regione a Regione.

La varietà delle implementazioni territoriali sottolinea l'importanza di una attenta azione di monitoraggio, analisi e valutazione quali-quantitativa degli **effetti delle nuove discipline regionali**, sia in termini di esiti occupazionali che sotto il profilo della qualità dei tirocini e dei processi che ne regolano il funzionamento al fine di derivarne indicazioni preziose per una rappresentazione del fenomeno del tirocinio nei diversi contesti territoriali. Sotto questo profilo, se le Linee guida nazionali hanno mostrato una certa attenzione alla previsione di un sistema di monitoraggio dello strumento, affidato alle agenzie tecniche del Ministero del lavoro, sul piano dell'implementazione questa parte dell'Accordo non ha ancora trovato attuazione.

È infine necessario accennare alla questione relativa ai **tirocini curricolari**. Come abbiamo visto, i tirocini curricolari non hanno ancora una regolamentazione organica e strutturata. Considerata l'importanza che rivestono per la crescita professionale dei giovani, sarebbe sicuramente opportuno provvedere quanto prima alla definizione di **un quadro normativo di riferimento**. Ad oggi, infatti, le “*norme regolamentari*” dei tirocini curricolari vengono stabilite dagli istituti scolastici e dagli atenei, ma la normativa nazionale di riferimento è ancora rappresentata dalla Legge 196/97, art. 18, e dal Decreto Ministeriale 142/98, ormai ampiamente sorpassato. Si impone pertanto la necessità di definire, anche alla luce dell'evoluzione normativa del tirocinio extracurricolare, un nuovo sistema disciplinare comune che stabilisca, quanto meno, le regole e gli standard minimi di riferimento valorizzando anche alcuni elementi di innovazione presenti nelle recenti Linee guida relativamente al tirocinio extracurricolare.

Infatti, nella Circolare 24/2011 il Ministero del lavoro ha precisato che la finalità del tirocinio curricolare “non è direttamente quella di favorire l'inserimento lavorativo, bensì di affinare il processo di apprendimento e di formazione”: come sappiamo, favorire l'inserimento lavorativo è la finalità propria dei tirocini di inserimento/reinserimento; nella stessa Circolare i tirocini curricolari vengono definiti come “tirocini formativi e di orientamento inclusi nei piani di studio delle università e degli istituti



scolastici sulla base di norme regolamentari". Dunque, dall'interpretazione del Ministero del lavoro è possibile dedurre che i tirocini curriculari, *in quanto formativi e di orientamento*, abbiano sostanzialmente le stesse finalità dei tirocini formativi e di orientamento extracurriculari: al di là del periodo di svolgimento (prima o dopo gli studi), si tratta in entrambi i casi di misure formative senza finalità dirette di inserimento lavorativo; ben diverso è invece il caso dei tirocini di inserimento/reinserimento, nei quali la componente formativa sembrerebbe preordinata ad una funzione di inserimento occupazionale.

Pertanto risulta chiaro come il tirocinio (extracurricolare) formativo e di orientamento sia ben più vicino, per natura e finalità, al tirocinio curriculare che non a quello di inserimento/reinserimento. È un aspetto, quest'ultimo, da tenere nel dovuto conto tanto in sede di elaborazione di un quadro normativo dei tirocini curriculari quanto nella definizione di eventuali ulteriori interventi in materia di tirocini extracurriculari.

La focalizzazione della relazione fra tirocini curriculari e tirocini extracurriculari, formativi e di orientamento e di inserimento/re-inserimento, stimola due riflessioni conclusive.

Da una parte sarebbe dunque auspicabile, in considerazione del *gap* che ancora separa il mondo dell'istruzione da quello del lavoro, agire in direzione di un rafforzamento del ruolo e della funzione formativa del tirocinio curriculare anche a partire da una rielaborazione del quadro normativo di riferimento costruito d'intesa fra istituzioni nazionali (Ministero dell'istruzione *in primis*) e territoriali (Regioni e Province Autonome). Benché infatti ne sia stata ampiamente riconosciuta l'importanza come strumento per l'alternanza, troppo spesso il tirocinio curriculare si traduce ancora oggi in esperienze di così breve durata e di così debole portata formativa – soprattutto nell'ambito dell'istruzione secondaria – da non consentire allo studente l'effettiva acquisizione di competenze spendibili sul mercato del lavoro né la possibilità di agire in situazione quanto appreso nel contesto scolastico. Svolgere un tirocinio *realmente formativo* durante il percorso di studi avrebbe l'effetto di agevolare (ed anticipare) l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

Dall'altra parte, si torna a sottolineare l'opportunità di rendere congrua e significativa la distinzione tra tirocinio formativo e tirocinio di inserimento: come abbiamo avuto modo di rilevare nel corso dell'analisi dei provvedimenti regionali, al momento tale distinzione sembra poggiare su elementi che non rendono conto delle differenti finalità e funzioni sottese alle due tipologie di tirocinio.



APPENDICE 1

La normativa nazionale di riferimento

- [Legge n. 196 del 24 giugno 1997, Norme in materia di promozione dell'occupazione](#), art. 18 "Tirocini formativi e di orientamento"
- [Decreto ministeriale n. 142 del 25 marzo 1998, Regolamento recante norme di attuazione dei principi e dei criteri di cui all'art. 18 della Legge 24 giugno 1997, n. 196, sui tirocini formativi e di orientamento](#)
- [Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 92 del 15 luglio 1998, "Tirocini formativi e di orientamento. D.M. 142 del 25/3/98"](#)
- [Decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2003, Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 60 "Tirocini estivi"](#)
- [Sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 28 gennaio 2005](#)
- [Interpello al Ministero del Lavoro n. 36/2011 sui soggetti promotori dei tirocini di formazione e di orientamento](#)
- [Nota del Ministero del Lavoro n. 4746 del 14 febbraio 2007](#)
- [Decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011, Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, convertito con modificazioni dalla Legge n. 148 del 14 settembre 2011, Titolo III - Misure a sostegno dell'occupazione, art. 11 "Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini"](#)
- [Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 24 del 12 settembre 2011](#)
- [Legge n. 92 del 28 giugno 2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, art. 1, commi 34, 35 e 36](#)
- [Sentenza della Corte costituzionale n. 287 del 19 dicembre 2012](#)
- [Linee guida in materia di tirocini, Accordo 24 gennaio 2013](#)
- [Decreto-legge n. 76 del 28 giugno 2013, Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto \(IVA\) e altre misure finanziarie urgenti, convertito con modificazioni dalla Legge n. 99 del 9 agosto 2013](#)
- [Circolare del Ministero del Lavoro n. 35 del 29 agosto 2013](#)
- [Linee guida in materia di tirocini per persone straniere residenti all'estero, Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 5 agosto 2014](#)

**APPENDICE 2***Le discipline regionali*

Regione/provincia autonoma	Normativa
Abruzzo	Deliberazione Giunta regionale n. 704 del 4 novembre 2014 – Novella documento denominato "Linee guida per l'attuazione dei tirocini extracurricolari nella Regione Abruzzo", approvato con D.G.R. 16 dicembre 2013, n. 949, e ss. mod. e int. Ulteriore rivisitazione
Basilicata	Deliberazione Giunta regionale n. 747 del 27 giugno 2013 – Recepimento Linee Guida in materia di tirocini Deliberazione Giunta regionale n.116 del 30 gennaio 2014 – Approvazione disciplinare in materia di tirocini extracurricolari
Calabria	Deliberazione Giunta regionale n. 268 del 29 luglio 2013 – Proposta di recepimento delle linee guida in materia di tirocini approvate in Accordo Stato-Regioni 24 gennaio 2013 – Regione Calabria
Campania	Regolamento 29 novembre 2013, n. 7 – Modifiche al Regolamento regionale 2 aprile 2010, n. 9 "Regolamento di attuazione di cui alla Legge regionale n. 14 del 18 novembre 2009, articolo 54, comma 1, lett. b)(Testo Unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale e per la promozione della qualità del lavoro)"
Emilia Romagna	Legge regionale n. 7 del 19 luglio 2013 – Disposizioni in materia di tirocini – Modifiche alla L.R. 1 agosto 2005, n. 17 (Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro) Deliberazione Giunta regionale n. 1471 del 21/10/2013 - Disposizioni attuative in merito alla L.R. 19 luglio 2013, n. 7 di modifica della Legge regionale 1 agosto 2005
Friuli Venezia Giulia	Regolamento per l'attivazione di tirocini ai sensi dell'articolo 63 della Legge regionale 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) emanato con D.P.Reg. 13 settembre 2013, n. 166 – Testo Coordinato con le modifiche introdotte dai D.P.Reg. 21 novembre 2013, n. 218 e 17 luglio 2014, n. 148
Lazio	Deliberazione Giunta regionale n. 199 del 18 luglio 2013 - Attuazione dell'Accordo adottato dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 24 gennaio 2013, in applicazione dell'Art. 1, co. 34, Legge 28 giugno 2012, n. 92 in ordine alla regolamentazione dei tirocini. Revoca D.G.R. n. 151 del 13 marzo 2009
Liguria	Deliberazione Giunta regionale n. 1052 del 5 agosto 2013 – Aggiornamento della disciplina regionale in materia di tirocini formativi e di orientamento, tirocini di inserimento e reinserimento lavorativo e tirocini estivi approvata con D.G.R. 555/2012

segue



Regione/provincia autonoma	Normativa
Lombardia	<p>Deliberazione Giunta regionale n. X/825 del 25 ottobre 2013 – Nuovi Indirizzi regionali in materia di tirocini</p> <p>Decreto regionale n. 10031 del 5 novembre 2013 - “Nuovi indirizzi regionali in materia di tirocini” – Disposizioni attuative</p>
Marche	<p>Deliberazione Giunta regionale n. 1134 del 29 luglio 2013 – L.R. 2/2005 art. 18 - Tirocini formativi - Approvazione principi e criteri applicativi sulla base delle "Linee guida in materia di tirocini"</p>
Molise	<p>Deliberazione Giunta regionale n. 600/2013 del 18 novembre 2013 – Approvazione della Direttiva attuativa della Legge regionale n. 13/2013 “Disposizioni regionali in materia di tirocini non curricolari”</p>
Piemonte	<p>Deliberazione Giunta regionale n. 74-5911 del 3 giugno 2013 – LR 34/08 artt. 38 – 41 - Provvedimento di attuazione dei tirocini formativi e di orientamento, tirocini di inserimento/reinserimento e tirocini estivi. Attestazione delle attività svolte e delle competenze acquisite dai tirocinanti</p>
Provincia di Bolzano	<p>Deliberazione Giunta provinciale n. 949 del 24 giugno 2013 - Criteri per la promozione di tirocini di formazione ed orientamento da parte della Ripartizione Lavoro e delle Aree alla Formazione professionale</p> <p>Deliberazione Giunta provinciale 27 dicembre 2013, n. 2024 – Tirocinio estivo per neolaureate e neolaureati, studentesse e studenti, alunne ed alunni</p>
Provincia di Trento	<p>Deliberazione Giunta provinciale n. 737 del 19/05/2014 - “Criteri e modalità per l'attivazione dei tirocini formativi e di orientamento ai sensi dell'articolo 4 bis della Legge provinciale 16 giugno 1983, n. 19”</p> <p>Deliberazione Giunta provinciale n. 736 del 19/05/2014 - “Criteri e modalità di attivazione dei tirocini estivi di cui all'articolo 4-ter della Legge provinciale 16 giugno 1983, n. 19”</p>
Puglia	<p>Legge regionale n. 23 del 5 agosto 2013 – Norme in materia di percorsi formativi diretti all'orientamento e all'inserimento nel mercato del lavoro</p> <p>Regolamento regionale n. 3 del 10 marzo 2014 - “Disposizioni concernenti l'attivazione di tirocini diretti all'orientamento e all'inserimento nel mercato del lavoro”</p>
Sardegna	<p>Deliberazione Giunta regionale 23 ottobre 2013, n. 44/11 – Disciplina dei tirocini formativi e di orientamento, dei tirocini di inserimento/reinserimento, e dei tirocini estivi. Recepimento dell'Accordo del 24 gennaio 2013 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sul documento recante “Linee guida in materia di tirocini”</p>
Sicilia	<p>Deliberazione n. 43881/US1/2013 del 25 luglio 2013 – Tirocini formativi - Direttiva applicativa delle Linee Guida del 24 gennaio 2013</p> <p>Integrazione del 12/02/2014 – Tirocini formativi integrazione</p>

segue



Regione/provincia autonoma	Normativa
Toscana	<p>Legge regionale n. 3 del 27 gennaio 2012 - Modifiche alla Legge regionale 26 luglio 2002 n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), in materia di tirocini</p> <p>Deliberazione Giunta regionale n. 220 del 19 marzo 2012 – Modifiche al Regolamento attuativo emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 8 agosto 2003, n. 47/R (Regolamento di esecuzione della Legge regionale 26 luglio 2002 n. 32 “Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro”) in materia di tirocini</p>
Umbria	<p>Deliberazione Giunta regionale n. 1354 del 2 dicembre 2013 - Approvazione della "Direttiva di attuazione dei tirocini extracurricolari (art. 1, L.R. 17/09/2013 n. 17)"</p>
Valle d’Aosta	<p>Deliberazione Giunta regionale n. 2190 del 31/12/2013 – Disciplina in materia di tirocini</p>
Veneto	<p>Deliberazione Giunta regionale n.1324 del 23 luglio 2013 - Disposizioni in materia di tirocini, ai sensi dell’accordo Conferenza Stato-Regioni e Province autonome del 24 gennaio 2013 – Allegato A - Disposizioni in materia di tirocini ai sensi dell’art. 41 della L.R. 13 marzo 2009 n. 3</p>



BIBLIOGRAFIA

- Commissione europea, *Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini*, COM(2013) 857 del 04/12/2013
- Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento "Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini"*, SWD(2013) 496 del 04/12/2013
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*, COM(2013) 144 del 12/03/2013
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Verso un quadro di qualità per i tirocini. Seconda fase della consultazione delle parti sociali a livello europeo a norma dell'articolo 154 del TFUE*, COM(2012) 728 del 05/12/2012
- Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Favorire il pieno coinvolgimento dei giovani nell'istruzione, nell'occupazione e nella società*, COM(2007) 498 del 05/09/2007
- Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini*, 2014/C 88/01 del 10/03/2014
- Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, 2013/C 120/01 del 22/04/2013
- European Commission and Tns Political & Social, *Flash Eurobarometer 378. The Experience of Traineeships in the EU. Report*, November 2013
- Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, 2012/C 326/01 del 26/10/2012
- ISFOL, Benini G., Tosi G. (a cura di), *Manuale dello stage in Europa*, Roma, ISFOL, 2013