



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI  
"M.FANNO"**

**DIPARTIMENTO DI DIRITTO PRIVATO E CRITICA DEL DIRITTO**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA E  
MANAGEMENT**

**PROVA FINALE**

**"LA REGOLAMENTAZIONE DEL TIROCINIO.  
DISCIPLINA E ANALISI DEL PRINCIPALE STRUMENTO PER  
L'APPRENDIMENTO E L'ORIENTAMENTO PROFESSIONALE."**

**RELATORE:**

**CH.MA PROF. SSA BARBARA DE MOZZI**

**LAUREANDO/A: ELISA ZORZI**

**MATRICOLA N. 608565**

**ANNO ACCADEMICO 2015 – 2016**

*“Le case felici sono costruite con mattoni di pazienza”.*

*(Harold E. Kohn)*

*A mamma, papà e Sebastian.*

## Sommario

INTRODUZIONE.....	1
Capitolo 1. LA DISCIPLINA DEL TIROCINIO .....	2
1.1 LA COMPARSA DEL TIROCINIO NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA .....	2
1.2 DL 138/2011: UNA NUOVA DISCIPLINA CONTRO GLI ABUSI.....	4
1.3 LA LEGGE 92/2012 E L' ACCORDO STATO REGIONI DEL 2013 .....	7
Definizione e durata del tirocinio.....	8
Enti pubblici titolari .....	8
Soggetti del tirocinio .....	9
Attivazione e modalità di attuazione del tirocinio .....	9
Tutorship .....	11
Indennità di partecipazione .....	11
Garanzie assicurative e comunicazioni obbligatorie.....	11
Vigilanza, controllo ispettivo e disciplina sanzionatoria .....	11
Capitolo 2. DALLE LINEE-GUIDA AI FATTI: UN' ANALISI .....	13
2.1 UN SOLO ISTITUTO, TANTE DIFFERENZE .....	13
Definizioni e tipologie .....	13
Durata.....	14
Soggetti promotori .....	14
Indennità di partecipazione .....	14
Numero di tirocinanti .....	15
Monitoraggio.....	16
2.2 LA MANCANZA DI CERTEZZE NORMATIVE.....	16
2.3 IL PROBLEMA TERMINOLOGICO DELLA PAROLA TIROCINIO .....	18
2.4 LE POSSIBILI SOLUZIONI CONTRO GLI ABUSI.....	20
2.4.1 L' APPRENDISTATO SEMPLIFICATO .....	20
2.4.2 LA CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENTE: UN INTERVENTO <i>EX POST</i> .....	21
Capitolo 3. IL CONTRIBUTO EUROPEO SU FORMAZIONE E LAVORO: IL PROGETTO GARANZIA GIOVANI.....	23
3.1 COME FUNZIONA GARANZIA GIOVANI?.....	24
3.2 I NUMERI DEL PROGRAMMA.....	24
3.3 UN'INIZIATIVA CHE NON FUNZIONA.....	25

RIFLESSIONI CONCLUSIVE .....27

BIBLIOGRAFIA .....29

# INTRODUZIONE

“L’Italia è una repubblica provvisoria, fondata sullo *stage*”.

Una frase indubbiamente ironica quella di Beppe Severgnini (2008), che nasconde dietro l’umorismo una realtà complessa e molto incerta.

Il tirocinio è, ad oggi, lo strumento più utilizzato per avvicinare i giovani al mondo del lavoro, dando loro l’opportunità di formarsi in un contesto professionale controllato. Infatti, le due tipologie più importanti di *stage* sono i tirocini curriculari, effettuati a completamento del percorso formativo per approfondire le discipline affrontate nel percorso di studi, e i tirocini extra curriculari, dedicati ai giovani neolaureati per orientarsi nella scelta professionale grazie ad un primo inserimento nel mondo del lavoro.

Uno strumento molto importante, che tocca da vicino la parte di popolazione che, in questi anni, ha sofferto maggiormente delle difficili condizioni economiche e occupazionali. La disoccupazione giovanile in Italia sfiora quasi il 38%, con gli interventi dei diversi governi che si sono succeduti fino ai giorni nostri che non sembrano riuscire nell’intento di migliorare una situazione che continua a rimanere critica.

Il tirocinio ha quindi l’obiettivo di formare e orientare i giovani, dando loro l’opportunità sia di ampliare le proprie conoscenze e competenze, sia di orientarsi nel mondo del lavoro, con una formazione che corrisponde ai requisiti richiesti dai datori di lavoro.

In un periodo complesso come quello attuale, anche uno strumento dai fini nobili può essere utilizzato per adempiere scopi diversi da quelli prefissati al momento della sua creazione. Anche il tirocinio è affetto da diverse situazioni patologiche, che trasformano un importante processo di formazione e introduzione al lavoro in una sorta di “mini-contratto”, poco costoso e, agli occhi delle aziende, molto flessibile. Proprio con l’obiettivo di contrastare gli abusi dell’istituto, il Legislatore si è speso negli ultimi anni con la messa a punto di norme atte a incentivare un uso corretto dei tirocini. Questo sforzo normativo, però, è stato vanificato dalla complicata suddivisione delle materie di competenza tra Stato e Regioni, impedendo al Governo di creare un dettagliato e completo sistema di regole che potesse essere condiviso in tutto il territorio italiano.

In questo elaborato si presenterà la disciplina del tirocinio, dalla sua prima comparsa nell’ordinamento giuridico italiano fino alla definizione delle Linee-guida in materia di tirocini. Si proseguirà analizzando le conseguenze delle norme promulgate e le problematiche che tuttora persistono nell’applicazione dell’istituto. Infine, si illustrerà il progetto Garanzia Giovani, un’attività nata dal contributo dell’Unione Europea in materia di occupazione e occupabilità giovanile.

# Capitolo 1. LA DISCIPLINA DEL TIROCINIO

I tirocini sono esperienze formative e di orientamento attraverso le quali il tirocinante viene inserito in un contesto lavorativo per effettuare un percorso formativo “in situazione” per acquisire competenze professionali e nuove conoscenze. Il fine di tali esperienze è quello di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro (art 18, legge n. 196 del 1997).

I requisiti fondamentali presenti nella disciplina per l’attivazione di un tirocinio sono l’avvenuto assolvimento dell’obbligo scolastico e lo stato di inoccupazione o disoccupazione, permettendo quindi che gli stessi tirocini possano essere utilizzati per ulteriori scopi, come l’agevolazione dell’inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro per soggetti che, per svariati motivi, incontrino difficoltà nel reperire un’occupazione.

A prescindere dal fine ultimo del tirocinio, la caratteristica fondamentale di tale esperienza è la sua natura formativo/orientativa motivo per cui, senza di essa, il tirocinio cessa di essere tale (pag. 8, Pascucci, 2011).

## 1.1 LA COMPARSA DEL TIROCINIO NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

I tirocini, detti anche *stage*, sono disciplinati per la prima volta con l’articolo 18 della legge n. 196 del 1997 e il decreto ministeriale n. 142 del 1998. Tramite i due documenti, il legislatore ha provveduto a determinare le finalità di tale strumento e tutte le componenti necessarie per permettere l’attuazione dell’esperienza formativa/orientativa.

Come ben specificato nel decreto ministeriale, il rapporto costituito tra datore di lavoro, sia pubblico che privato, e il soggetto da esso ospitato non costituisce un rapporto di lavoro.

La disciplina dispone che i tirocini siano promossi da:

- agenzie per l’impiego;
- università e istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici;
- provveditorati agli studi;
- istituzioni scolastiche statali e non statali che rilascino titoli di studio con valore legale;
- centri pubblici a partecipazione pubblica di formazione professionale e orientamento nonché centri operanti in regime di convenzione con la regione o la provincia competente, ovvero accreditati ai sensi dell’articolo 17 della legge 24 giugno 1997 n. 196;
- 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.

Il legislatore non toglie la possibilità che i tirocini possano essere promossi anche da istituzioni formative private non aventi scopo di lucro diverse da quelle indicate in precedenza, previo il rilascio di una specifica autorizzazione della regione.

I datori di lavoro possono ospitare un numero massimo di tirocinanti proporzionale al numero dei rispettivi dipendenti:

- un'azienda con non più di cinque dipendenti a tempo indeterminato: un tirocinante
- aziende con un numero di dipendenti a tempo indeterminato compreso tra sei e diciannove: non più di due tirocinanti contemporaneamente
- imprese con più di venti dipendenti a tempo indeterminato: il numero di tirocinanti non deve superare il dieci per cento dei suddetti dipendenti contemporaneamente

Fondamentale per l'attivazione del tirocinio è la redazione dell'apposita convenzione, un documento stipulato tra il soggetto promotore e il soggetto ospitante. I soggetti promotori sono tenuti, con eventuale rimborso a carico delle Regioni, ad assicurare i tirocinanti contro gli infortuni sul lavoro presso l'INAIL, nonché per la responsabilità civile verso terzi. Le coperture assicurative devono riguardare anche le attività rientranti nel progetto formativo e di orientamento eventualmente svolte dal tirocinante al di fuori dell'azienda. Inoltre, deve essere garantita dal soggetto promotore la presenza di un tutore responsabile della didattica e dell'organizzazione delle attività, a cui farà riferimento il responsabile aziendale indicato dal datore di lavoro ospitante.

Nella convenzione è altresì indicato l'impegno da parte del tirocinante di svolgere le attività previste e di rispettare le norme in materia di igiene, sicurezza e salute sui luoghi di lavoro. Oltre a ciò, si richiede al soggetto ospitato di mantenere la necessaria riservatezza su dati, informazioni o conoscenze acquisite durante lo svolgimento del tirocinio in merito a processi produttivi e prodotti.

Alla convenzione, per ciascun tirocinio attivato, viene allegato un progetto formativo e di orientamento che contiene:

- gli obiettivi e le modalità di svolgimento del tirocinio, assicurando agli studenti il raccordo con i percorsi formativi svolti presso le strutture di provenienza;
- i nominativi del tutore incaricato dal soggetto promotore e del responsabile aziendale;
- gli estremi indicativi delle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e per la responsabilità civile verso terzi;
- la durata e il periodo di svolgimento del tirocinio
- il settore aziendale di inserimento

Non è prevista alcuna indennità a favore del tirocinante. Il Fondo per l'occupazione interviene solo per il rimborso totale o parziale degli oneri<sup>1</sup> sostenuti da imprese di regioni del centro e del nord nell'attivazione di tirocini a favore dei giovani del mezzogiorno.

Infine, l'articolo 7 del regolamento specifica la durata massima dei tirocini per ogni tipologia di *stage* attivato. La loro durata varia da quattro mesi fino a dodici mesi, aumentati a 24 per i portatori di handicap.

In dettaglio, la validità è disciplinata come riportato qui di seguito:

- non superiore a 4 mesi nel caso in cui i soggetti beneficiari siano studenti che frequentano la scuola secondaria;
- non superiore a 6 mesi nel caso in cui i soggetti beneficiari siano lavoratori inoccupati o disoccupati, ivi compresi quelli iscritti alle liste di mobilità;

---

<sup>1</sup> Sono incluse le spese sostenute dal giovane per il vitto e l'alloggio, nel caso in cui i progetti formativi lo prevedano.

- non superiore a 6 mesi nel caso in cui i soggetti beneficiari siano allievi degli istituti professionali di Stato, di corsi di formazione professionale, studenti frequentanti attività formative post diploma o post laurea, anche nei diciotto mesi successivi al completamento della formazione;
- non superiore a 12 mesi per gli studenti universitari, compresi coloro che frequentano corsi di diploma universitario, dottorati di ricerca e scuole o corsi di perfezionamento e specializzazione post secondari, anche non universitari, anche nei diciotto mesi successivi al termine degli studi;
- non superiore a 18 mesi nel caso in cui i soggetti beneficiari siano persone svantaggiate<sup>2</sup>;
- non superiore a 24 mesi nel caso di soggetti portatori di handicap.

Il legislatore prevede l'ammissione di eventuali proroghe del tirocinio, fermo restando il rispetto dei limiti massimi di durata indicati dall'articolo 7.

## **1.2 DL 138/2011: UNA NUOVA DISCIPLINA CONTRO GLI ABUSI**

Ad eccezione di qualche sporadico intervento in materia, la disciplina dei tirocini formativi ed orientativi è rimasta invariata per circa quattordici anni. Il legislatore è tornato a trattare la materia degli *stage* con la manovra finanziaria del 2011, finalizzata a predisporre urgenti misure per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148). Tale manovra sarà ricordata dai giuslavoristi e non soprattutto per il famoso articolo 8, norma che riduce le certezze raggiunte grazie al diritto al lavoro del novecento. Di pari importanza e da non trascurare, però, c'è anche l'articolo 11 di tale provvedimento che introduce alcune modifiche alla disciplina dei tirocini, strumento che con il passare del tempo è ormai utilizzato quotidianamente per avvicinare le persone, soprattutto giovani, al mondo del lavoro (Pascucci, 2011).

In quasi due decenni gli *stage* sono quantitativamente proliferati, spinti dalle riforme scolastiche ed universitarie che hanno enfatizzato il ruolo dei percorsi formativi in alternanza. Il fenomeno è esploso, portando il tirocinio ad essere il primo approccio dei giovani al mondo del lavoro. Purtroppo, all'ingente crescita quantitativa dello strumento utilizzato, non è corrisposta una sua crescita qualitativa.

Pascucci (2011) identifica le principali ragioni del non sviluppo qualitativo degli *stage*:

- spesso, il soggetto promotore, che per il legislatore dovrebbe essere il centro nevralgico dell'intero sistema di tirocinio, si limita a svolgere la sola funzione burocratica di impulso dell'iniziativa, senza curarsi di rendere l'esperienza in oggetto il più possibile personalizzata e attinente ai bisogni specifici del tirocinante;
- il soggetto promotore raramente monitora in modo attento lo svolgimento del tirocinio e gli esiti dello stesso;
- la funzione del tutorato, sia da parte del promotore che da quello dell'azienda ospitante, viene spesso svolta da soggetti che non dispongono delle competenze necessarie per sostenere in modo adeguato e corretto l'esperienza formativa;
- spesso, i datori di lavoro non riescono ad offrire ai propri tirocinanti una vera e

---

<sup>2</sup> Ai sensi del comma 1 dell'articolo 4 della legge 8 novembre 1991 n. 381.

propria attività formativa in situazione, essenzialmente a causa della necessità pressante di far fronte alle esigenze produttive della propria azienda.

Pascucci evidenzia come tutte queste cause incidano negativamente sugli esiti del tirocinio, non concedendo al tirocinante la possibilità di verificare con la pratica quanto appreso nei processi formativi formali e misurare le proprie attitudini ad operare in un contesto relazionale.

Oltre alle osservazioni strettamente connesse al lato formativo dell'esperienza di *stage*, necessita di essere evidenziata anche la situazione che coinvolge i soggetti già usciti dai percorsi di istruzione o in cerca di un'occupazione. Essendo il tirocinio un'attività formativa che formalmente non dà diritto ad alcun compenso, spesso tale strumento diventa il "prezzo" che il tirocinante è costretto a pagare nella speranza di ottenere in futuro una concreta opportunità lavorativa. In poche parole, lo *stage* tende a tramutarsi in un apprendistato senza retribuzione, dove vengono a mancare anche le pur minimali tutele presenti in quest'ultima tipologia contrattuale. L'intervento del Governo in materia è stato improvvisabile ma aveva l'obiettivo di fissare i livelli di tutela essenziale per migliorare la qualità dei tirocini formativi e di orientamento.

Tramite l'articolo 11, il legislatore mira a ribadire come la capacità promozionale degli *stage* sia nelle mani dei soli soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali. Inoltre, viene esposto come, ad eccezione dei soggetti esplicitamente elencati, i tirocini di orientamento non curricolari non possano avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possano essere promossi solo a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio (d.l. 13 agosto 2011, n. 138).

Da un lato il Governo aveva il fine di migliorare la qualità degli *stage*, sottolineando la capacità promozionale dei soli soggetti in possesso di validi requisiti; dall'altro, puntava alla limitazione della durata complessiva dei tirocini per evitare che l'istituto si trasformasse in un'indebita simulazione di apprendistato o di un patto di prova.

Al fine di una corretta applicazione della nuova disciplina, sempre nel 2011 il Ministero del Lavoro ha rilasciato la circolare ministeriale n. 24 nella quale il Legislatore evidenzia come solo poche Regioni abbiano provveduto concretamente alla regolamentazione dei tirocini, materia di competenza esclusiva delle stesse, dando vita ad un quadro legale di riferimento incerto e frammentato. L'obiettivo del Governo è quindi quello di provvedere maggiore certezza, pur rispettando i limiti imposti dalla Costituzione, definendo dei livelli essenziali di tutela con il fine di riportare l'utilizzo dei tirocini alla propria funzione originaria; ovvero dare ai giovani l'occasione di formarsi e orientarsi entrando in contatto con il mondo del lavoro.

La circolare riporta come le disposizioni dell'art. 11 riguardino esclusivamente i tirocini formativi e di orientamento, cioè "quei tirocini espressamente finalizzati ad agevolare le scelte professionali e la occupabilità dei giovani nella delicata fase di transizione dalla scuola al lavoro, mediante una formazione in ambiente produttivo e una conoscenza diretta del mondo del lavoro". Nel campo di applicazione del decreto non rientrano:

- i tirocini di reinserimento/inserimento al lavoro, svolti a favore di disoccupati e inoccupati;
- i tirocini promossi a favore di disabili, invalidi fisici, psichici e sensoriali;
- i tirocini realizzati in favore di tossicodipendenti, alcolisti, soggetti in trattamento

- psichiatrico e condannati ammessi a misure alternative di detenzione
- i tirocini promossi a favore di immigrati, dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale
  - i tirocini rivolti a ulteriori categorie di soggetti svantaggiati destinatari di specifiche iniziative di inserimento o reinserimento al lavoro promosse da Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dalle Regioni e dalle Province.

Oltre alle tipologie di *stage* elencate precedentemente, dalla disciplina in oggetto sono esclusi anche i tirocini definiti curriculari, intesi come “tirocini formativi e di orientamento inclusi nei piani di studio delle Università e degli istituti scolastici sulla base di norme regolamentari ovvero altre esperienze previste all’interno di un percorso formale di istruzione o di formazione, la cui finalità non sia direttamente quella di favorire l’inserimento lavorativo, bensì quella di affinare il processo di apprendimento e di formazione con una modalità di cosiddetta alternanza” (circolare min. lavoro n. 24 del 2011).

Ricadono quindi sotto la categoria degli *stage* curriculari tutti i tirocini che presentano le seguenti condizioni:

- la promozione dello stesso è effettuata dalle Università o istituti di istruzione universitaria abilitati al rilascio di titoli accademici, dalle istituzioni scolastiche che provvedono al rilascio di titoli di studio aventi valore legale, dai centri di formazione professionale che operano tramite convenzioni con la Regione e la Provincia;
- i soggetti coinvolti dall’iniziativa sono studenti universitari\*(sono compresi gli studenti iscritti a master universitari e ai corsi di dottorato), studenti di scuola secondaria superiore, allievi di istituti professionali e corsi di formazione\*(gli studenti dei corsi di formazione devono appartenere allo stesso ambito in cui è promosso il tirocinio);
- lo svolgimento del tirocinio avviene all’interno del periodo di frequenza del corso di studio o del corso di formazione, anche se lo *stage* non è strettamente connesso alla fruizione di crediti formativi <sup>3</sup>.

Nonostante i chiarimenti apportati dalla Circolare Ministeriale, le Regioni lamentarono come l’articolo 11 del decreto legge n.138 andasse contro i principi dettati dalla Costituzione Italia.

Più precisamente, le Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Sardegna, Liguria e Umbria si appellarono alla Corte Costituzionale, lamentando come le disposizioni impugnate non rispettassero l’art. 117, quarto comma Cost., dato che la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento è contenuta nella materia di competenza regionale residua inerente l’istruzione e la formazione professionale. Come riportato nella sentenza della Corte Costituzionale del 2012, le Regioni argomentano come l’articolo 11 non possa essere ricondotto alla materia di competenza esclusiva statale attinente alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), in quanto le disposizioni impugnate mirano alla fissazione di limitazioni che impediscono alle Regioni di estendere le prestazioni in oggetto piuttosto che alla definizione di prestazioni minime da garantire”.

---

<sup>3</sup> Un esempio di tale fattispecie sono i tirocini per la elaborazione della tesi di laurea.

La sentenza della Corte Costituzionale approva la visione delle Regioni dichiarando la norma incostituzionale dato che “la legge statale - pur rinviando, nella citata prima parte del comma 1, ai requisiti “preventivamente determinati dalle normative regionali” - interviene comunque in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale” (Corte Cost. n. 287 del 2012). Inoltre, la sentenza spiega come lo stesso comma 2 dell’art. 11 confermi l’invasione dello Stato in una materia che è di competenza residuale delle Regioni, stabilendo l’applicazione della normativa statale nel caso di inerzia delle Regioni stesse.

### **1.3 LA LEGGE 92/2012 E L’ACCORDO STATO REGIONI DEL 2013**

Nuovamente con lo scopo di evitare un uso distorto dell’istituto, il Legislatore si è occupato nuovamente di tirocini con l’art. 1, c. 34 e 35 della legge n. 92 del 2012, passata alle cronache con il famoso nome di Legge Fornero.

La norma, che illustra le disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, prevede che, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa, il Governo e le regioni concludano un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, sulla base di alcuni criteri:

- valorizzazione delle forme contrattuali a contenuto formativo;
- previsione di azioni ed interventi con lo scopo di prevenire e sanzionare l’uso distorto dell’istituto in oggetto;
- individuazione degli elementi necessari per la qualificazione del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro mancanza;
- riconoscimento di una congrua indennità in relazione alla prestazione svolta.

L’indennità prevista per l’attività di tirocinio diviene una novità importante nella regolamentazione degli *stage*, tanto da spingere il Legislatore a illustrare come la mancanza del suddetto compenso comporti a carico del trasgressore l’applicazione di una sanzione amministrativa il cui ammontare è proporzionato alla gravità dell’illecito commesso. (art. 1, c. 35 legge 92/2012). Il minimo previsto dalla norma per la sanzione è pari a €1.000 mentre il massimo è di €6.000.

L’accordo tra Stato e Regioni ha luogo il 24 gennaio 2013, con il fine di chiarire la qualificazione dell’istituto e prevenire un uso distorto dello stesso. I principi concordati nella conferenza sono due:

- i tirocini possono essere utilizzati per le sole attività lavorative per le quali è necessario un periodo di formazione;
- i tirocinanti non possono in alcun modo sostituire lavoratori con contratto a termine nel periodo di massima attività e non possono essere impiegati al posto di personale in malattia, maternità o ferie. Inoltre, il tirocinante non può ricoprire ruoli necessari all’organizzazione del soggetto ospitante.

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome si impegna anche a definire politiche di accompagnamento e avviamento al lavoro, adoperandosi affinché i soggetti ospitanti siano maggiormente incentivati alla

trasformazione del tirocinio in contratti di lavoro.

L'allegato 1 dell'accordo Stato-Regio è intitolato "Linee-guida in materia di tirocini" e contiene gli standard minimi di carattere disciplinare la cui definizione, però, lascia inalterata la facoltà di Regioni e Province autonome di decidere disposizioni con maggiori tutele. Inoltre, sono elencate tutte le fattispecie non rientranti nelle Linee guida:

- tirocini curriculari promossi da università, istituzioni scolastiche, centri di formazione professionale, ovvero tutte le situazioni non in cui non sussiste la comunicazione obbligatoria in quanto esperienze previste all'interno di un percorso di istruzione o di formazione;
- i periodi di pratica professionale;
- i tirocini transnazionali;
- i tirocini per i soggetti extracomunitari;
- i tirocini estivi.

### **Definizione e durata del tirocinio**

Secondo la Conferenza permanente, "il tirocinio è una misura formativa di politica attiva, finalizzata 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. Il tirocinio consiste in un periodo di orientamento al lavoro e di formazione in situazione che non si configura come un rapporto di lavoro" (Conferenza Stato-Regioni, 2013).

Data la definizione, si identificano le tre tipologie di tirocinio trattate dalla disciplina in oggetto:

- i tirocini formativi e di orientamento, finalizzati ad agevolare le scelte professionali e l'occupabilità dei giovani durante il periodo di transizione tra scuola e lavoro. I soggetti destinatari di tali *stage* sono i giovani che hanno conseguito un titolo di studio entro e non oltre 12 mesi. Tale tipologia di *stage* ha una durata massima di sei mesi;
- i tirocini di inserimento/reinserimento al lavoro, rivolti principalmente a disoccupati e inoccupati. La durata di tali tirocini non può essere superiore a dodici mesi;
- i tirocini di orientamento e formazione o di inserimento/reinserimento in favore di disabili, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. Gli *stage* a favore di soggetti svantaggiati non possono superare i dodici mesi, mentre quelli dedicati a soggetti disabili possono avere una durata complessiva di ventiquattro mesi.

La conferenza specifica che la durata massima prevista, per tutte le tipologie di *stage* attivati, si deve intendere comprensiva delle eventuali proroghe.

Il tirocinante ha diritto a una sospensione dell'attività di *stage* per malattia lunga o maternità. Tale periodo di sospensione non concorre al conteggio della durata complessiva del tirocinio.

### **Enti pubblici titolari**

Nell'accordo, onde evitare nuove incomprensioni delle norme e ricorsi alla Corte Costituzionale, è chiaramente specificato come la regolamentazione in materia di tirocini sia

di competenza delle amministrazioni regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, fatti salvi gli aspetti eventualmente di potestà legislativa dello Stato.

### **Soggetti del tirocinio**

I soggetti promotori sono individuati dalle Regioni e dalle Province Autonome, che identificano i soggetti, sia pubblici sia privati, che possono promuovere gli *stage* nel proprio territorio. Esse provvedono a garantire loro pubblicità e visibilità nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.

I tirocini possono essere promossi da un elenco di soggetti che viene individuato dalla normativa vigente. Nell'accordo Stato-Regioni viene specificato come tale lista possa essere integrata o modificata dalle Regioni data la loro competenza in materia. I soggetti promotori indicati sono:

- 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, centri operanti in regione di convezione con la regione o la provincia competente e quindi accreditati;
- comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali se iscritte negli specifici albi regionali, se esistenti;
- servizi di orientamento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla regione;
- istituzioni formative private, non aventi scopo di lucro, diverse da quelle indicate in precedenza e che sono in possesso di una specifica autorizzazione rilasciata dalla 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.

I soggetti ospitanti sono gli enti pubblici o privati presso i quali viene realizzato il tirocinio. Essi devono essere in regola con la normativa sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, non devono aver effettuato licenziamenti, fatti salvi quelli per giusta causa e per giustificato motivo soggettivo, e non devono avere procedure di CIG<sup>4</sup> straordinaria o in deroga in corso per attività equivalenti a quelle del tirocinio, nella medesima unità operativa.

### **Attivazione e modalità di attuazione del tirocinio**

Per l'attivazione di uno *stage* deve essere stipulata un'apposita convenzione tra il soggetto promotore e il soggetto ospitante. Alla convenzione, che può essere utilizzata per l'attivazione di più tirocini anche di diverse tipologie, deve essere allegato un progetto formativo per ciascun tirocinante accolto in azienda.

---

<sup>4</sup> CIG è l'abbreviazione di Cassa Integrazione Guadagni, un istituto previsto dalla legislazione italiana che consiste che consiste nell'erogazione di un'indennità da parte dell'INPS a favore di lavoratori sospesi dall'obbligo di eseguire la prestazione lavorativa.

Il progetto formativo deve essere sottoscritto dai tre soggetti coinvolti nell'esperienza di tirocinio e deve essere strutturato nel seguente modo:

- anagrafica: dati identificativi del tirocinante, del soggetto ospitante, del soggetto promotore, del tutor individuato dal soggetto ospitante e del referente nominato dal soggetto promotore;
- elementi descrittivi del tirocinio: tipologia, settore di attività economica dell'azienda o dell'amministrazione pubblica, area professionale di riferimento dell'attività del tirocinio, sede prevalente di svolgimento, estremi identificativi dell'assicurazione, durata e periodo di svolgimento, importo corrisposto al tirocinante a titolo di indennità;
- specifiche del progetto formativo: individuazione, ove possibile, di una figura professionale di riferimento, attività svolte dal tirocinante, obiettivi e modalità di svolgimento del tirocinio, competenze da acquisire con riferimento alla figura professionale di riferimento;
- diritti e doveri delle parti coinvolte nel progetto di tirocinio.

I compiti del soggetto promotore sono:

- supportare il soggetto ospitante e il tirocinante nella fase di avvio dell'esperienza, aiutando i soggetti coinvolti con la gestione delle procedure amministrative e nella redazione del progetto formativo;
- individuare un referente quale responsabile organizzativo del tirocinio;
- monitorare l'esperienza di *stage*, promuovendo il buon andamento dello stesso;
- contribuire al monitoraggio territoriale dell'andamento dei tirocini. Il soggetto promotore deve redigere con cadenza annuale un rapporto sintetico di analisi dei tirocini realizzati con il fine di evidenziare i risultati dell'attività in termini di inserimento o reinserimento lavorativo.

I compiti del soggetto ospitante, invece, sono:

- stipulare la convenzione e definire il progetto formativo;
- identificare un tutor che affianchi il tirocinante sul luogo di lavoro. Il tutor deve possedere le competenze professionali adeguate e coerenti con il progetto formativo redatto con il tirocinante;
- assicurare la realizzazione dello *stage* secondo quanto previsto dal progetto;
- valutare l'esperienza svolta dal tirocinante per il rilascio dell'attestazione dell'attività svolta e delle competenze acquisite.

L'obbligo in capo al tirocinante è quello di attenersi a quanto previsto dal progetto formativo e di svolgere le attività concordate con il proprio tutor aziendale.

Per quanto riguarda il numero di tirocini attivabile contemporaneamente presso il soggetto ospitante, la conferenza ribadisce come i limiti in oggetto siano definiti dalle diverse discipline regionali. Nell'attesa della determinazione del suddetto numero, il documento riporta le regole numeriche da rispettare dell'articolo 18 della legge n. 196 del 1997.

## **Tutorship**

La conferenza elenca in modo preciso e dettagliato tutti i compiti spettanti ai tutor presenti nell'istituto in esame.

Il referente individuato dal soggetto promotore deve:

- collaborare alla stesura del progetto formativo;
- coordinare l'organizzazione e programmare il percorso formativo;
- monitorare l'andamento dello stage assicurandosi che venga rispettato quanto previsto dal progetto;
- acquisire dal tirocinante gli elementi riguardanti l'esperienza svolta e gli esiti della stessa, interessandosi ad una eventuale prosecuzione del rapporto con il soggetto ospitante;
- redarre l'attestazione finale.

Altrettanto importante è la figura del tutor nominato dal soggetto ospitante che diviene il responsabile dell'attuazione del piano formativo e dell'inserimento e affiancamento del tirocinante sul luogo di lavoro. Il referente in questione deve possedere esperienze e competenze professionali adeguate per il raggiungimento degli obiettivi dello *stage* e non può affiancare tre tirocinanti contemporaneamente.

Il tutor del soggetto ospitante deve:

- favorire l'inserimento del tirocinante;
- promuovere l'acquisizione delle competenze previste dal progetto formativo;
- tenere aggiornata la documentazione relativa al tirocinio;
- supervisionare il percorso formativo del tirocinante.

## **Indennità di partecipazione**

Sulla base di quanto previsto dall'art. 1, commi 34-35 legge. 92 del 2012, diviene obbligatorio assegnare ad ogni tirocinante un'indennità per la partecipazione al tirocinio.

Rimane competenza delle Regioni e Province Autonome determinare l'ammontare minimo di tale indennità; tuttavia, le linee guida ritengono congruo un importo non inferiore a 300 euro lordi mensili, con il fine di evitare un uso distorto dell'istituto.

Nel caso in cui il tirocinante sia un lavoratore sospeso o precettore di forme di sostegno al reddito, l'indennità di tirocinio non sarà corrisposta in quanto il tirocinante in oggetto è fruitore di ammortizzatori sociali.

## **Garanzie assicurative e comunicazioni obbligatorie**

Il soggetto promotore deve garantire il rispetto dell'obbligo assicurativo per il tirocinante contro gli infortuni sul lavoro presso l'INAIL, oltre che per la responsabilità civile verso i terzi. Le Regioni e le Province Autonome possono assumere a proprio carico gli oneri connessi alle coperture assicurative.

I tirocini, anche se non costituiscono rapporti di lavoro, sono comunque soggetti alla comunicazione obbligatoria da parte del soggetto ospitante.

## **Vigilanza, controllo ispettivo e disciplina sanzionatoria**

Le linee guida esplicitano, fermo restando la competenza statale in materia di vigilanza e

controllo, l'impegno assunto dalle Regioni e dalle Province Autonome per promuovere un corretto utilizzo dell'istituto ed evitare forme di abuso dello stesso, favorendo il conseguimento delle finalità dello strumento.

Se il tirocinio non risulta essere conforme alla disciplina formulata in sede di Conferenza Stato-Regioni e alla relativa regolamentazione regionale di riferimento, il personale ispettivo procederà a riqualificare tirocinio come rapporto di lavoro di natura subordinata con la relativa applicazione delle sanzioni amministrative, disponendo il recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi. Inoltre, come definito dalla legge n. 92/2012, la mancata corresponsione dell'indennità di tirocinio comporta una sanzione amministrativa il cui ammontare è proporzionale alla gravità dell'illecito commesso, in misura variabile da un minimo di 1.000 a un massimo di 6.000 euro.

## **Capitolo 2. DALLE LINEE-GUIDA AI FATTI: UN'ANALISI**

L'approvazione della legge n. 92 del giugno 2012 e la definizione delle Linee-guida in sede di accordo tra Stato e Regioni sono risultati essere elementi fondamentali per la dotazione da parte di tutte le istituzioni regionali di una apposita disciplina in materia di tirocinio. Osservando il quadro generale, questo è sicuramente un risultato importante e positivo per poter evitare un uso distorto dell'istituto. Grazie alla predisposizione di una normativa completa, è possibile evitare i vuoti e le incertezze che da sempre hanno caratterizzato il tirocinio. D'altro canto, però, scendendo nel dettaglio e studiando le diverse discipline, è possibile notare come il recepimento delle Linee-guida abbia creato una situazione frammentata e articolata. Le normative regionali differiscono tra di loro spesso in maniera significativa su alcuni degli aspetti fondamentali della regolamentazione dei tirocini, dando vita alla proliferazione di tante discipline quante sono le Regioni e allontanandosi dall'obiettivo principale della legge Fornero, ovvero la creazione di uno standard nella normativa degli *stage*. Spesso le discipline regionali sono addirittura in concorrenza tra di loro, dando ancora più incertezza agli operatori del mercato del lavoro. Un confronto comparato effettuato da ADAPT mostra come il territorio, nel suo complesso, presenta in materia una normativa "a macchia di Leopardo".

Da una prima analisi delle diverse normative territoriali è facile notare come sia aumentato il tasso di regolamentazione a scapito della creazione di un sistema che permetta di collocare il tirocinio in un percorso di integrazione reale tra mondo del lavoro e mondo scolastico. Il tirocinio è progressivamente privato della sua natura formativa per essere trasformato in un istituto sempre più simile al contratto di primo inserimento, lasciando quindi che la qualità dello *stage* venga misurata in relazione alla fattispecie del lavoro dipendente e non sulla base dei contenuti formativi del tirocinio, dei fabbisogni professionali del mercato e della qualità dei soggetti promotori (Bretagna, Buratti, Fazio, Tiraboschi, 2013).

Tiraboschi (2013) spiega chiaramente come un intervento normativo con lo scopo di preservare la vera essenza del tirocinio, ovvero il metodo formativo, avrebbe implicato per le Regioni un lavoro più laborioso, con una maggiore attenzione nella selezione dei soggetti abilitati all'attivazione degli *stage* e nell'ideazione delle attività di monitoraggio. La scelta fatta risulta quindi essere quella più facile e rapida, con la sgradita conseguenza di aver snaturato un utile strumento per l'inserimento nel mercato del lavoro al punto tale da aver generato un impatto negativo sul problematico processo di rilancio dell'apprendistato.

### **2.1 UN SOLO ISTITUTO, TANTE DIFFERENZE**

Per accorgersi delle difformità presenti tra le normative regionali è sufficiente confrontare alcuni degli elementi principali del tirocinio, definiti dalle Linee-guida.

#### **Definizioni e tipologie**

Nella maggior parte dei casi le Regioni si sono limitate a disciplinare le tipologie di

tirocinio citate dalle Linee-guida. La minoranza dei territori regionali ha invece ampliato tale raggio di regolamentazione. La Regione Lombardia, ad esempio, ha provveduto a disciplinare sia *stage* curriculari che extra-curriculari; alcune normative intervengono anche nel caso di *stage* estivi. Peculiare è il caso della Provincia autonoma di Bolzano la cui disciplina non regola i tirocini denominati “formativi e di orientamento”, intesi come *stage* destinati a soggetti svantaggiati, inoccupati e disoccupati che possono essere ricondotti ai tirocini di inserimento/reinserimento citati dalle Linee-guida (Fazio, 2013).

### **Durata**

Per quanto riguarda la durata, generalmente le Regioni hanno mantenuto i valori indicati nelle Linee-guida. Alcune di esse hanno anche stabilito una durata minima, la cui soglia si attesta sui due mesi. Esistono anche valori superiori che vanno dai 4 agli 8 mesi ma questo è il caso di tirocini di inserimento/reinserimento lavorativo.

### **Soggetti promotori**

Il tirocinio è caratterizzato da una relazione trilaterale tra tirocinante, soggetto ospitante e soggetto promotore, questo per garantire la qualità dello *stage*. Secondo il punto 9 delle Linee-guida, il compito principale del soggetto promotore è assicurare che l'intera esperienza avvenga in modo conforme alle norme. Proprio per questo motivo il documento di gennaio 2013 indica una lista di soggetti in grado di promuovere tirocini. Tale elenco poteva essere integrato o modificato dalle Regioni in fase di recepimento delle Linee-guida, dando quindi vita ad una variegata platea di operatori che possono svolgere il ruolo di soggetti promotori, differenziata da territorio a territorio.

L'analisi effettuata da ADAPT mostra un ulteriore punto controverso. Le Linee-guida del gennaio 2013 esplicitano che sono inseriti nell'elenco dei soggetti promotori di tirocini “i soggetti autorizzati alla intermediazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del d.lgs. n. 276/2003 s.m.i”. Nonostante questa precisazione, le Regioni non hanno recepito tale passaggio in modo univoco dando vita a diverse situazioni normative. Nelle province di Trento e Bolzano e nelle regioni Friuli Venezia Giulia, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto non sono autorizzati a promuovere *stage* i soggetti autorizzati all'intermediazione, *ex lege* Biagi. Il risultato di tale scelta è la riduzione della possibilità di attivare tirocini di qualità dato che i soggetti autorizzati a livello nazionale sono di norma gli operatori del mercato del lavoro, i quali riescono ad individuare maggiori occasioni formative e di inserimento lavorativo.

Abruzzo e Toscana, nonostante non includano i soggetti autorizzati a livello nazionale, prevedono che possano promuovere tirocini anche le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori e gli enti bilaterali. Il Piemonte include esplicitamente tali attori nella lista dei soggetti promotori accreditati. Alcune regioni includono anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel caso in cui questo sostenga programmi di attivazione di tirocini. Da segnalare la particolarità e unicità della regione Calabria che nella propria normativa inserisce tra i possibili promotori di *stage* anche i Parchi nazionali e regionali.

Il fallimento della legge Fornero su questo determinato passaggio è chiaramente imputabile alla disastrosa suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di percorsi di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

### **Indennità di partecipazione**

La maggiore novità introdotta dalle Linee-guida del 2013 è l'obbligo di corrispondere allo

stagista un'indennità di partecipazione. Il valore minimo indicato è pari a 300 euro lordi mensili, una cifra decisa dal Legislatore con l'obiettivo di limitare l'uso indiscriminato dell'istituto in oggetto, contribuendo a diminuire i casi di abuso. Purtroppo non è possibile determinare se il fine del Legislatore sia stato rispettato in quanto il sistema di monitoraggio previsto non è mai decollato; è invece possibile osservare come, tra i diversi territori, esistono disparità notevoli circa il valore minimo e quello massimo da versare al tirocinante. Tali differenze, oltre ad evidenziare la mancanza di uniformità sul territorio nazionale, possono essere la causa di vero e proprio effetto "dumping"<sup>5</sup> interregionale dato che in alcune regioni l'attivazione di tirocini è un'attività meno onerosa rispetto ad altri territori limitrofi.

### **Numero di tirocinanti**

Per porre un freno all'abuso dei tirocini, le Linee-guida hanno fissato alcune soglie di riferimento per il numero totale di *stage* attivabili contemporaneamente. Le indicazioni del Legislatore prevedono di eseguire il calcolo dei tirocinanti in relazione al numero dei lavoratori a tempo indeterminato.

L'analisi di ADAPT mostra come le diverse Regioni abbiano sostanzialmente seguito i valori indicati dalle Linee-guida. Esistono però situazioni in cui le differenze sono importanti ed è possibile evidenziare come, spesso, a modificarsi è la base di computo per calcolare il numero massimo di tirocinanti. Le indicazioni del Legislatore prevedono di eseguire il calcolo dei tirocinanti in relazione al numero dei lavoratori a tempo indeterminato. Campania e Puglia, data l'importanza rivestita dal settore turistico nei loro territori, prevedono che le aziende stagionali operanti nel seguente settore anche i dipendenti a tempo determinato debbano concorrere al conteggio. La regione Lombardia basa il computo su personale e collaboratori, includendo anche titolari di impresa e coadiuvanti, liberi professionisti singoli o associati, lavoratori con contratto a tempo indeterminato, determinato o di collaborazione non occasionale di durata pari ad almeno 12 mesi e, infine, soci lavoratori di cooperative.

Un caso da evidenziare è quello della Campania che, oltre a presentare una scansione dimensionale diversa, regola come, sopra il numero di 20 dipendenti a tempo indeterminato, la percentuale massima di tirocinanti presso un'azienda può arrivare fino al 20%, il doppio di quanto previsto dalle Linee-guida; un caso analogo a questo è quello della Sicilia. Queste due situazioni mostrano come sussiste il pericolo di una diffusione dei tirocini nelle Regioni italiane in cui esiste il concreto bisogno di valorizzare altri interventi in materia di lavoro.

Un'altra importante differenziazione riguarda l'indicazione sulla possibilità di avviare tirocini in assenza di dipendenti. Alcune regioni prevedono che in assenza di dipendenti non ci sia la possibilità di attivare tirocini, altre regioni come Friuli Venezia Giulia, Toscana e Trento, permettono una deroga a tale limitazione nel caso di aziende artigiane.

Un vincolo importante è invece previsto dalla Regione Marche che obbliga i soggetti ospitanti di tirocini di inserimento/reinserimento ad assumere almeno 1/3 di tali tirocinanti con un contratto di lavoro di almeno pari durata a quella del tirocinio stesso. Se tale condizione non viene rispettata il soggetto ospitante non potrà attivare *stage* per un periodo di 12 mesi.

---

<sup>5</sup> Il dumping consiste nella vendita di un bene o di un servizio su di un mercato estero ad un prezzo inferiore rispetto a quello di vendita dello stesso prodotto sul mercato di origine.

## **Monitoraggio**

Sebbene con gradi diversi di strutturazione, tutte le Regioni si sono dimostrate disponibili nel creare un sistema apposito per il controllo e monitoraggio dei tirocini. Tutte le tipologie di *stage*, ad esclusione di quello curricolare, sono sottoposte all'obbligo di comunicazione al servizio competente del territorio in cui è ubicata la sede di lavoro. Per quanto riguarda il monitoraggio dei tirocini per la verifica della loro genuinità, i differenti organi regionali hanno previsto diverse soluzioni.

L'Abruzzo prevede un sistema strutturato che non si limita alla sola preventiva comunicazione obbligatoria. L'intero processo di controllo è articolato in tre distinte fasi: inizialmente si rilevano le aspettative del tirocinante, successivamente si valutano le competenze sviluppate dal tirocinante in itinere e, in fine, si procede a definire l'adeguatezza della formazione sostenuta, le competenze acquisite e il grado di soddisfazione del tirocinante. La Regione, grazie anche alle informazioni ricavate dal monitoraggio, conduce un'analisi per osservare le ricadute occupazionali dei tirocini e per valutare quindi l'impatto di tale strumento sulla probabilità di impiego dell'individuo. Inoltre, la Regione prevede annualmente a pubblicare una relazione sui tirocini realizzati.

Un simile articolazione del sistema di monitoraggio è stata prevista dalle Regioni Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Veneto. La Regione Piemonte porge particolare attenzione agli elementi più distorsivi dell'istituto, come, ad esempio, le cessazioni anomale, la reiterazione degli *stage* in determinati periodi dell'anno o il continuo impiego di tirocinante a copertura di una specifica mansione. Le restanti regioni prevedono invece i semplici obblighi previsti dal sistema regionale informatico.

Avendo quindi, a livello di sistema, le sole comunicazioni obbligatorie come parametro di analisi della bontà del tirocinio, tali informazioni dovrebbero essere prese in maggiore considerazione nel momento in cui si procede all'analisi degli effetti delle riforme del mercato del lavoro. Uno dei primi lavori di valutazione della riforma Fornero effettuato da Isfol, basato esattamente sul sistema informativo delle comunicazioni obbligatorie, i tirocini formativi e di orientamento non vengono nemmeno presi in considerazione nonostante rappresentino il canale principale per l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, tanto da sostituirsi nella maggior parte dei casi all'apprendistato.

La continua confusione tra tirocinio e apprendistato è stata la chiave determinate per l'inserimento nella normativa della Regione Marche di quote di stabilizzazione simili a quelle dell'apprendistato, con lo scopo di diminuire gli abusi connessi ai tirocini per disoccupati e inoccupati; un tentativo per frenare il crescente utilizzo di tirocini fittizi finanziati con soldi pubblici, dalle nulle capacità in termini di creazione di occupazione.

## **2.2 LA MANCANZA DI CERTEZZE NORMATIVE**

Fin dalle prime righe delle Linee-guida si comprende come il fine del documento sia quello di fissare delle regole comuni per tutto il territorio nazionale, sia per garantire la maggior uniformità possibile che per eliminare i vuoti legislativi che hanno permesso il proliferare di un uso distorto del tirocinio. L'obiettivo prefissato non era nuovo dato che, già in passato, gli interventi del Legislatore miravano alla creazione di un quadro regolativo chiaro e, il più possibile, uniforme. I tentativi fatti, però, sono stati vani e hanno dato vita ad una normativa

che nel suo complesso risulta ancora più incerta e complicata.

Nel febbraio del 2010, Governo e parti sociali sottoscrissero le “Linee guida per la formazione nel 2010”. I punti 2 e 3 del documento prevedono il rilancio del contratto di apprendistato e la definizione di “un quadro più razionale ed efficiente dei tirocini formativi e di orientamento, al fine di valorizzarne le potenzialità in termini di occupabili e prevenire gli abusi e l’utilizzo distorto dello strumento”.

Regnava sovrana la consapevolezza che tirocinio e apprendistato, essendo offerti ai giovani appartenenti alla stessa fascia di età, erano due strumenti che lavoravano tra di loro in maniera conflittuale. Il solo modo per permettere il rilancio dell’apprendistato era ridefinire la normativa del tirocinio e far sì che i due canali di inserimento nel mondo del lavoro non fossero più in concorrenza l’uno con l’altro. L’Intesa tra Governo, Regioni, Province Autonome e parti sociali per il rilancio dell’apprendistato, avvenuta nel mese di ottobre 2010, aveva ben chiaro tale obiettivo, essendo a conoscenza che il ricorso al tirocinio piuttosto che all’assunzione di un giovane con una qualsiasi forma contrattuale si stava drammaticamente inasprendo.

Il confronto tra i diversi attori istituzionali ha dato a vita alla definizione del Testo Unico dell’apprendistato (d.l. n. 167/2011) e all’articolo 11 del decreto legge n. 138/2011. Questi due provvedimenti sono il primo e concreto tentativo di risoluzione del problema. Tirocinio e apprendistato vengono strutturati in modo tale che il primo non diventi un’alternativa più vantaggiosa del secondo, per far sì che entrambi cooperino per ridurre la drammatica piaga, tutta italiana, della disoccupazione giovanile.

I Livelli di tutela essenziali per l’attivazione dei tirocini contenuti nell’articolo 11 del d.l. n. 138/2011, nonostante siano un tentativo per limitare gli abusi dell’istituto, denotano una certa prudenza del Legislatore nel muoversi in un terreno complesso. Onde evitare di invadere la competenza delle Regioni, fin dalle prime righe del provvedimento è possibile osservare come non ci sia l’intenzione di ledere la facoltà territoriale. Anzi, la norma specifica come siano le Regioni a dover definire gli attributi che il soggetto promotore deve possedere per la promozione degli *stage*.

Nel secondo periodo del comma 1 viene posta un’ulteriore limitazione: le disposizioni in oggetto riguardano solo i tirocini non curriculari, che non potranno avere una durata superiore a sei mesi e non potranno essere attivati oltre dodici mesi dal conseguimento del titolo di studio. La ragione alla base di tale scelta è molto semplice: si vuole evitare che, al termine del ciclo di studi, i giovani si trovino all’interno di un processo che li costringa ad effettuare diverse esperienze di *stage* senza un vero investimento formativo e, soprattutto, senza il riparo delle dovute protezioni sociali. Il Legislatore mira, dunque, a ridurre il ricorso ai tirocini extra curriculari per far sì che le aziende ricorrano all’attivazione dei contratti di apprendistato.

Il secondo comma dell’articolo 11 vuole essere una risoluzione del vuoto normativo di molte Regioni in materia di *stage*. Al momento dell’approvazione del decreto legislativo in questione, solo sette dei territori regionali possedevano una normativa che regolasse i tirocini, questo nonostante fosse loro riconosciuta la competenza esclusiva in materia.

Le disposizioni contenute nel d.l. n. 138/2011, nonostante la limitatezza dell’intervento, sono il primo tentativo fatto per contenere gli abusi e le distorsioni dell’istituto del tirocinio, dopo anni di inattività del Legislatore in materia. Nonostante tutta l’attenzione posta nel “non pestare i piedi” all’attore regionale, le norme disposte sono state fermate nel dicembre 2012 dalla Corte Costituzionale che ha certificato l’invasione della normativa nazionale in un campo di stretta competenza regionale.

La correlazione tra apprendistato e tirocinio, però, prosegue. La riforma Fornero, contenuta nella legge n. 92/2012, ha infatti l'obiettivo di "realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione". Anche in questo nuovo tentativo del Governo si può vedere la determinazione nel trasformare l'apprendistato nella modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, evitando la concorrenza dei tirocini che necessitano di una nuova riorganizzazione. Quel che però viene a mancare nel momento nel testo definitivo della legge n. 92/2012 è proprio il rafforzamento dell'apprendistato, che viene modificato in modo blando e senza toccare gli elementi chiave dell'istituto.

Al contrario, le disposizioni in materia di tirocini sono importanti, con ripercussioni rilevanti. Il primo impianto della legge presentata prevedeva una vera e propria delega per la riorganizzazione totale del quadro regolatorio degli *stage*. Tale scelta, però, risultava nuovamente essere un'invasione della competenza regionale e si è preferito optare per la creazione di Linee-guida condivise in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Anche in questo caso le contraddizioni sono significative. Da un lato si vuole dar vita ad una nuova disciplina che permetta la riduzione degli abusi e un maggior ricorso ad altre forme contrattuali a contenuto formativo, dall'altro si istituisce per la prima volta l'obbligatorietà di corrispondere un'indennità ai tirocinanti. Così facendo, tirocinio e apprendistato entrano ancor più in concorrenza tra di loro, essendo ormai così delineati: il primo come un contratto con oneri economici e formativi, il secondo come uno pseudo-contratto con pochissimi obblighi e costi bassissimi.

Parte della dottrina (Michele Tiraboschi, 2013) spiega in modo molto diretto come la decisione del legislatore di riconoscere un compenso agli stagisti snatura totalmente i valori del tirocinio, il quale non sarà più utilizzato per espletare una funzione orientativa e formativa, con il metodo della formazione in alternanza, ma andrà a coprire vere e proprie attività lavorative dipendenti. Secondo l'autore, dovrebbe essere evitata ogni forma di compenso dello stagista, ad esclusione di rimborsi spese adeguatamente documentati e, quindi, giustificati. Questo perché il vero compenso che il tirocinante dovrebbe sempre ricevere è la formazione, vera e di qualità. Bisogna quindi trovare il modo di creare un sistema equilibrato che permetta, da una parte, di prevenire gli abusi e di combatterli e, dall'altra, di offrire importanti esperienze formative e di orientamento ai giovani, evitando che essi siano impiegati nell'espletamento di lavori esecutivi che non rispettano gli obiettivi originari del tirocinio.

## **2.3 IL PROBLEMA TERMINOLOGICO DELLA PAROLA TIROCINIO**

La prima problematica che si riscontra analizzando il tirocinio si individua nel concetto vero e proprio di *stage*; a seconda dei casi si attribuisce all'istituto un significato diverso, considerandolo a volte un momento formativo, altre, invece, un'esperienza di lavoro.

Il termine *stage* deriva dall'antico *estage* che significa "soggiorno", parola che definiva la prima esperienza in canonica dei giovani preti. Tirocinio, invece, deriva da *tirones* e ha un significato molto vicino al primo. I *tirones*, infatti, erano i novizi dell'aristocrazia e del cavalierato romano che si avvicinavano all'arte militare. Nel linguaggio odierno utilizziamo tali termini antichi con lo stesso senso, riferendoci alla prima esperienza nel mondo adulto e del lavoro.

Attribuire a tale concetto una definizione giuridica è un processo complesso ma che può

essere facilitato studiando i casi di due stati europei non distanti dal nostro territorio. Sono infatti interessanti le situazioni di Francia e Germania, che hanno adottato due soluzioni opposte per la regolamentazione dei tirocini ma entrambe coerenti con i rispettivi sistemi giuridici e culturali (Ori, 2013).

In prima analisi, il caso francese è peculiare per la scelta di definire e regolamentare in modo preciso i tirocini, risolvendo definitivamente le problematiche degli *stage* non curricolari. Secondo il Code de l'Éducation, lo *stage* “corrisponde a un periodo temporaneo trascorso in contesto professionale durante il quale lo studente acquisisce competenze professionali e mette in pratica quanto acquisito nel corso della formazione al fine del conseguimento del diploma o di una certificazione. Al tirocinante vengono affidate attività conformi al percorso pedagogico definito dall'istituto scolastico e approvato dal soggetto ospitante”. Con queste parole, la legislazione francese si concentra sulla valorizzazione dello *stage* curricolare, riprendendo quindi l'etimologia latina della parola tirocinio, limitando l'uso di tale strumento a chi è alle prime esperienze, vietandone l'uso per i soggetti già in possesso di esperienze pregresse. Oltre a ciò, viene proibita l'esecuzione di compiti regolarmente eseguiti da chi detiene un posto di lavoro presso il soggetto ospitante, cercando quindi di combattere le situazioni di abuso dell'istituto, dove spesso il tirocinio nasconde un vero e proprio lavoro subordinato.

In caso di durata superiore ai due mesi diviene obbligatorio corrispondere al tirocinante una *gratification*. Di fatto tale scelta va a sottolineare come lo stagista non sia un lavoratore, come non offra una prestazione di lavoro e quindi, di conseguenza, come non riceva un salario.

Altro caso interessante è quello della Germania.

Prima di tutto va evidenziato come non sia presente una definizione di tirocinio nella legislazione tedesca; la legge sulla formazione professionale è estesa “anche ai rapporti in cui non è previsto un contratto di lavoro, instaurati al fine di acquisire competenze occupazionali, conoscenze, abilità o esperienza di lavoro”.

I tirocini possono essere avviati sia in presenza, che in assenza, di un contratto. La legge non impone obblighi specifici ma, seguendo i dettami della cultura tedesca, si preferisce costituire un contratto di tirocinio, chiamato *praktikumsvertrag* o *praktikantenvertrag*, che però non implica la definizione di un rapporto di lavoro vero e proprio e, quindi, la creazione di un contratto di lavoro. Difatti, nel tirocinio la componente formativa deve essere prevalente sulla prestazione di lavoro, che è ammessa e permette al tirocinante di svolgere anche normali compiti di lavoro. Nel caso in cui sia preponderante l'elemento lavorativo, il tirocinante ha diritto alla piena retribuzione, altrimenti il compenso sarebbe troppo basso e quindi immorale.

L'approccio tedesco è opposto a quello francese ma appare in linea con una cultura della formazione fortemente orientata al lavoro, integrando perfettamente l'apprendere con il contesto lavorativo.

Le criticità sono presenti anche in Francia e in Germania ma, a differenza del nostro Paese, è loro ben chiaro che cosa definisce il termine tirocinio e tale descrizione segue in modo coerente la cultura e la giurisdizione del territorio. In Italia, invece, il concetto di *stage* non è ancora delineato in modo chiaro, configurando l'istituto talvolta come un'esperienza soprattutto lavorativa, talaltra come un'esperienza solamente formativa.

## 2.4 LE POSSIBILI SOLUZIONI CONTRO GLI ABUSI

### 2.4.1 L'APPRENDISTATO SEMPLIFICATO

Il tirocinio, non essendo un rapporto di lavoro, non comporta particolari oneri amministrativi: per l'attivazione sono richieste solo le assicurazioni obbligatorie. Non si deve procedere con il versamento degli oneri contributivi legati all'indennità percepita dal tirocinante e non deve nemmeno essere applicata la normativa vigente per il sostituto d'imposta. Tali requisiti rendono l'attività di *stage* molto appetibile agli imprenditori, data la sua gestione semplice e la mancanza di vincoli particolari. Questo accade soprattutto in un momento di contrazione economica, dove i tirocini diventano un'alternativa economica ai comuni rapporti di lavoro, spesso troppo onerosi per le aziende. Ciò permette loro di acquisire nuove risorse umane da adibire a mansioni semplici, il tutto senza compiere investimenti impegnativi.

Il progressivo stravolgimento dell'istituto si può facilmente osservare nella scarsa qualità dei progetti formativi che spesso si riducono ad essere un semplice elenco delle mansioni svolte dal profilo professionale più prossimo a quello che il tirocinante è chiamato a ricoprire. Questa è la riprova di come l'aspetto lavorativo vada a prevalere su quello formativo e di come pregiudichi quello che dovrebbe essere considerato il canale principale per l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, ovvero il contratto di apprendistato. Quest'ultimo, essendo un vero e proprio contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, prevede tutti gli oneri amministrativi, fiscali e previdenziali tipici – sia pure in misura ridotta –, a cui si aggiunge l'obbligo di redigere e gestire dei progetti formativi complessi che impegnano il datore di lavoro a dispensare una formazione vera e propria, da certificare. Il tirocinio va quindi totalmente ripensato, in modo tale che non sia più un concorrente diretto delle forme contrattuali più integre, rispettando la sua natura puramente formativa.

Olivieri (2013), prendendo spunto anche dall'esperienza francese, spiega come lo *stage* dovrebbe essere uno strumento utilizzato in pochi e tassativi casi:

- tirocini curriculari, svolti per il completamento e per l'integrazione di attività didattiche;
- tirocini di orientamento, limitati ai lavoratori che abbiano conseguito un titolo di studio in tempi recenti, con l'obbligo che lo *stage* sia conforme al percorso di studio effettuato;
- i tirocini inseriti in progetti di accompagnamento al lavoro per categorie di lavoratori svantaggiati;
- tirocini a sostegno di disabili e migranti.

Per tutti gli altri casi non elencati in precedenza, Olivieri suppone la creazione di un sistema di apprendistato semplificato a tempo determinato.

Tale strumento potrebbe essere configurato come un vero e proprio contratto di lavoro subordinato con una durata inferiore a quella prevista per l'attuale contratto di apprendistato, ad esempio nove mesi. Così facendo i contratti sarebbero configurati come dei veri contratti di lavoro, con il rispetto di tutti gli oneri assicurativi e previdenziali. Per incentivare i datori di lavoro, potrebbero essere previsti degli sgravi crescenti in caso di

prolungamento del rapporto dai primi tre mesi ai successivi tre, fino ad arrivare ai nove complessivi. Un ulteriore “premio” per il datore potrebbe arrivare se avviene la trasformazione del rapporto in un contratto di apprendistato vero e proprio o in un lavoro subordinato di durata superiore ai dodici mesi.

Il vantaggio sussisterebbe anche per i soggetti in cerca di occupazione, che potrebbero ottenere non una semplice esperienza ma un vero e proprio lavoro, con tutte le tutele previste dall’ordinamento. I servizi per il lavoro, aggiunge Olivieri, potrebbero diventare uno strumento utile per l’implementazione di tale istituto, aiutando le aziende nella fase di predisposizione del progetto formativo e nel momento della valutazione degli esiti progettuali.

## **2.4.2 LA CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENTE: UN INTERVENTO *EX POST***

Un’ulteriore possibilità per rafforzare la creazione di tirocini conformi all’ordinamento è quella di valutare lo schema di *stage* non solo *ex ante*, ma anche *ex post*, prendendo in esame l’esperienza effettivamente svolta dal tirocinante presso il soggetto promotore.

In quest’ottica, infatti, si è mosso l’esecutivo Monti che ha redatto sia la legge n. 92/2012 che il decreto legislativo sull’individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

Il cuore del tirocinio è il progetto formativo, un collante che lega tirocinante, soggetto promotore e soggetto ospitante. Secondo le Linee-guida questo documento deve contenere anche “la figura professionale di riferimento nel Repertorio nazionale di cui alla legge n. 92/2012, art. 4, comma 67” e delle “competenze da acquisire con riferimento alla figura professionale di riferimento”. Il punto 9 delle Linee-guida decreta inoltre che il soggetto promotore ha il compito di “rilasciare, anche sulla base della valutazione del soggetto ospitante, l’attestazione dei risultati, specificando le competenze acquisite” (Accordo Stato-Regioni, 2012, pagg. 9-10). Con tale documento il Legislatore mira a non disperdere le competenze acquisite dal tirocinante durante l’esperienza formativa e a ricondurle ad uno standard di riferimento. Il collegamento esistente dai due provvedimenti normativi, però, non va oltre a questo. Il documento redatto in Conferenza Stato-Regioni, infatti, non spiega come e se l’attestazione rilasciata al termine dello *stage* possa essere inserita all’interno del percorso di certificazione delle competenze previsto dal Governo.

All’articolo 2, comma 1, lettere i e j, il documento spiega come il processo di individuazione e validazione delle competenze si perfeziona con un documento di validazione, mentre il processo di certificazione delle competenze termina con il rilascio di un certificato (d.l. 16/2013, n. 13). L’attestazione che viene quindi rilasciata al tirocinante, al termine dell’esperienza di *stage*, non coincide né con la prima definizione né con la seconda.

In questa situazione incerta l’unica interpretazione è che il tirocinante, una volta in possesso dell’attestato, per ottenere il riconoscimento formale delle competenze acquisite, deve forzatamente istituire un’apposita procedura presso gli enti titolari e titolati individuati dal decreto legislativo. Tutto ciò si traduce in un nuovo passaggio burocratico che va a smentire il principio di semplicità seguito dal Legislatore nella creazione del percorso d’individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

Per oltrepassare l’ostacolo burocratico, e quindi integrare due importanti elementi delle politiche formative, Buratti (2013) ritiene che sarebbe sufficiente che i soggetti a livello regionale accreditati per la promozione dei tirocini fossero anche autorizzati a procedere con

il processo certificativo. In tal modo, al termine del percorso di *stage*, il tirocinante avrebbe un'attestazione formale, spendibile nel mercato del lavoro.

## **Capitolo 3. IL CONTRIBUTO EUROPEO SU FORMAZIONE E LAVORO: IL PROGETTO GARANZIA GIOVANI**

In questi ultimi anni, l'Unione Europea si è spesa molto per il miglioramento dell'occupabilità giovanile e la creazione di una disciplina completa, che vada ad eliminare le situazioni di precarietà e che si impegni ad investire nel capitale umano dei giovani europei, questo per ottenere vantaggi a lungo termine e contribuire in modo attivo alla crescita economica, grazie alla creazione di una forza lavoro qualificata e attiva.

I giovani d'oggi affrontano la delicata fase di transizione tra il mondo della scuola e quello del lavoro senza le competenze adeguate per vivere al meglio tale passaggio, privati della giusta esperienza professionale o con una formazione non consona agli obiettivi che desiderano raggiungere.

Con la risoluzione del 6 luglio 2010, il Parlamento Europeo si è rivolto alla Commissione Europea e agli stati membri con lo scopo di creare delle politiche di garanzia per i giovani, per fornire a tutti i ragazzi europei il diritto ad ottenere un lavoro, un apprendistato, una formazione aggiuntiva o una combinazione di formazione e lavoro, il tutto entro un periodo massimo di disoccupazione pari a quattro mesi.

E' proprio grazie a questo spirito che è nata Garanzia Giovani, un'iniziativa nata con l'obiettivo di affrontare la sempre maggiore inattività giovanile dei paesi europei.

Il fine di Youth Guarantee è quindi quello di fornire un'offerta qualitativamente valida di lavoro e formazione per i giovani dai 15 ai 29 anni, i cosiddetti NEET (Not in Education, Employment or Training), grazie alle opportunità di orientamento, inserimento lavorativo, apprendistato, tirocinio, servizio civile, sostegno all'auto imprenditorialità e formazione mirata.

I giovani che si iscrivono a Garanzia Giovani possono ricevere offerte per l'attivazione di un tirocinio o di un contratto di lavoro, in base alla loro vicinanza al mercato del lavoro che viene stabilita dall'operatore che li prende in carico. Inoltre, è data loro la possibilità di partecipare ad un percorso formativo o di sostegno, se l'obiettivo del giovane è l'avvio di una propria attività imprenditoriale. A tutto ciò si aggiungono le offerte di servizio civile o la possibilità di partecipare a progetti di mobilità transnazionali.

L'intero programma trova la sua origine nella Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013. In Italia, la Struttura di Missione è stata istituita dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in condivisione con le Regioni e le Province Autonome a cui è stata assegnata l'effettiva attuazione del programma sul territorio. La prima fase sperimentale di Garanzia Giovani è iniziata nel nostro paese nella data simbolica del primo maggio 2014.

La Raccomandazione Europea mira a far divenire tirocinio e apprendistato le due esperienze cardine di Garanzia Giovani, questo perché l'obiettivo principale è rafforzare l'occupabilità a lungo termine dei giovani, e non l'occupazione giovanile.

In Italia, però, tutto ciò non sta accadendo e l'intero sistema di Youth Guarantee, a quasi un anno è mezzo dalla sua comparsa, non sembra che essere un ulteriore fallimento delle politiche attive per i giovani.

### 3.1 COME FUNZIONA GARANZIA GIOVANI?

Per far sì che i Neet superino il primo vero ostacolo dell'inattività, il programma Garanzia Giovani prevede che il primo passo lo facciano proprio i giovani, attivandosi loro stessi per l'adesione alle attività di Youth Guarantee.

Ci sono due possibilità per iscriversi: o aderire al sito nazionale di Garanzia Giovani oppure scegliere uno dei siti regionali. Non è obbligatorio optare per la Regione di residenza, si può decidere di essere presi in carico anche da una Regione differente.

La scelta di utilizzare quasi esclusivamente piattaforme tecnologiche deriva dalla precisa intenzione di raggiungere il maggior numero di giovani possibili, nella speranza che la familiarità con le nuove tecnologie favorisca il proliferare del progetto.

Una volta che si è proceduto con l'iscrizione, un operatore del mercato del lavoro<sup>6</sup> contatta il giovane per effettuare un colloquio conoscitivo. Viene calcolato il grado di difficoltà del ragazzo ad inserirsi nel mercato del lavoro<sup>7</sup> e, successivamente, si passa ad assegnarlo ad una delle possibili fasce di intervento previste dall'iniziativa. Grazie alla firma di un patto di servizio, l'operatore prende ufficialmente in carico il giovane ed entro quattro mesi dalla firma del patto è chiamato a proporre una delle differenti soluzioni previste dal programma. L'intero processo di assegnazione del giovane è stato studiato per garantire dei percorsi personalizzati in base alle esigenze del ragazzo, in linea con le proprie caratteristiche, e le richieste delle aziende che offrono opportunità di assunzione o di tirocini.

### 3.2 I NUMERI DEL PROGRAMMA

Ogni settimana il Ministero del lavoro provvede al rilascio di un report, creato tramite le informazioni che confluiscono nella piattaforma del Ministero e i dati raccolti dagli istituti di statistica ufficiale (Istat, Isofl, Camere di Commercio, Osservatori degli archivi gestionali Inps).

Al 18 febbraio 2016, i giovani che si sono registrati a Garanzia Giovani sono 972.252, mentre il numero degli iscritti, al netto delle cancellazioni, è pari a 857.429. Sono 574.913 i giovani presi in carico dai diversi operatori del mondo del lavoro e, tra questi, 254.253 sono i soggetti a cui è stata proposta una delle misure previste dal piano.

Il 74% dei giovani iscritti al programma ha effettuato il primo colloquio ed è stato profilato, mentre il 34% degli utenti registrati ha ricevuto una proposta concreta dai Servizi per l'impiego regionali.

Al 18 febbraio, il 49% dei soggetti presi in carico e profilati sono donne mentre il restante 51% sono uomini.

Tab. 1 – I numeri di Garanzia Giovani aggiornati al 18 febbraio '16.

<b>Numero di iscritti a Garanzia Giovani</b>	<b>Numero di iscritti al netto delle cancellazioni</b>	<b>Numero di iscritti presi in carico</b>	<b>Numero di iscritti a cui è stata proposta una misura</b>
972.252	857.429	574.913	254.253

Fonte: Ministero del lavoro

<sup>6</sup> L'operatore sarà diverso secondo la disciplina della Regione italiana con la quale il giovane si registra.

<sup>7</sup> Ad ogni ragazzo viene assegnato un coefficiente di svantaggio, il quale rappresenta la probabilità di non avere un'occupazione e di essere, quindi, un Neet.

### 3.3 UN'INIZIATIVA CHE NON FUNZIONA

L'obiettivo di Garanzia Giovani è sempre stato ben chiaro: prendere in carico i giovani per orientarli e aiutarli ad identificare le proprie competenze, dare loro la possibilità di confrontarsi con le aziende che non riescono ad individuare le persone giuste per le proprie esigenze, e far vedere che la disoccupazione è un nemico comune per tutti i soggetti del mercato del lavoro. Lo scopo, quindi, non è mai stato quello di trovare lavoro ai giovani, ma la creazione di un piano di occupabilità.

I numeri di ragazzi iscritti è imponente ma le risposte date dal progetto sono poco efficaci e molto deludenti. Bisogna, inoltre, tener conto che nel terzo trimestre 2015 i Neet dai 15 ai 29 anni sono circa 2 milioni e 404 mila ragazzi (Istat, 2016); supponendo che tale cifra non sia variata, al momento solo il 40% circa di Neet ha intrapreso il cammino offerto da Youth Guarantee.

Se alcuni dei malfunzionamenti delle attività di Garanzia Giovani sono tipici del progetto stesso, altri sono invece dei mali storici del nostro paese, che continua a incontrare difficoltà nella creazione di politiche attive efficienti e di un percorso che unisca efficacemente il mondo scolastico con quello lavorativo.

La prima problematica di Garanzia Giovani si riscontra nell'analisi degli annunci contenuti nel portale del ministeriale. Molte delle offerte inserite hanno poco a che vedere con le finalità del progetto, essendo la maggior parte di esse annunci creati da operatori privati del mondo del lavoro che possono essere individuati in molti altri contesti e che riguardano per lo più posizioni per le quali è richiesta un'esperienza pregressa. Inoltre, la maggior parte delle offerte mira all'attivazione di contratti a tempo determinato lasciando poco spazio a tirocini e apprendistato, le due misure che dovrebbero essere il fulcro dell'intero progetto Garanzia Giovani. L'analisi degli annunci presenti sul portale nazionale mostra come non ci sia alcun controllo del Ministero sulla qualità delle offerte pubblicate e sulla loro effettiva connessione con l'iniziativa Youth Guarantee.

Un'altra falla del monitoraggio nazionale è la mancanza di controllo sui percorsi intrapresi dai giovani. Al momento non esistono informazioni su come prosegue l'attività per i giovani che sono presi in carico dagli operatori, quali siano le misure proposte e i risultati derivanti da esse. Oltre al numero di offerte riconosciute, non esiste la minima idea di quale sia il loro contenuto e di cosa succeda ai giovani che terminano un rapporto di lavoro, un'esperienza formativa o un tirocinio.

Un altro grande limite del sistema di monitoraggio del Ministero del lavoro è il rilascio di una grande quantità di numeri fini a se stessi, senza un'analisi profonda di quanto fatto e i risultati ottenuti grazie agli sforzi profusi. Ad oltre un anno e mezzo dall'inizio del programma, non è ancora iniziata la seconda fase di Garanzia Giovani, prevista per il primo gennaio 2016, che dovrebbe mostrare l'evoluzione delle misure proposte ai giovani.

Il rischio di questi malfunzionamenti nel sistema di monitoraggio è la trasformazione di Garanzia Giovani in un'esperienza completamente sconnessa da un processo di crescita e rafforzamento dell'occupabilità dei giovani, del riconoscimento e consolidamento delle loro competenze e dell'individuazione dei fabbisogni occupazionali attuali e potenziali.

A ciò si aggiunge l'incertezza dei tempi per completare l'intera procedura di profilazione e firma del patto di servizio, che sono indubbiamente più lunghi di quelli previsti dalla Raccomandazione e dallo stesso Piano nazionale. Dopo la registrazione del giovane la Regione ha, infatti, un tempo massimo di due mesi per contattare il ragazzo ma, oltre a questo limite temporale, il piano non prevede alcun *timing* per la fissazione del colloquio

successivo e la firma del patto, in modo tale da far iniziare i quattro mesi previsti per l'individuazione dell'attività che più si addice alle esigenze del giovane.

Un'ultima nota importante riguarda la distribuzione delle risorse europee tra le diverse misure del piano Garanzia Giovani. L'attività nella quale si è investito di più sono i tirocini (21,3% delle risorse totali disponibili) e la formazione (23,3% delle risorse stanziare), mentre solo una quota minima è stata assegnata all'apprendistato (4,5%). Al grande investimento in tirocini e formazione non è però corrisposto un altrettanto corposo impegno per assicurare la qualità degli *stage* e delle offerte formative, questo per garantire un aumento dell'occupabilità dei giovani partecipanti al programma e per risolvere le diverse patologie legate all'istituto del tirocinio in Italia.

## RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Sono ormai passati tre anni dalla redazione delle Linee-guida in sede di Conferenza Stato-Regioni; tre anni in cui il Legislatore nazionale non si è speso ulteriormente a disciplinare una materia complessa come quella del tirocinio.

Il primo obiettivo del Linee-guida era la creazione di un quadro normativo che creasse una base comune tra tutti i territori regionali e che, al contempo, tenesse conto della competenza esclusiva delle Regioni in materia di formazione professionale. A distanza di tre anni, però, e con tutte le Regioni che hanno adeguato la propria normativa alle Linee-guida, è possibile delineare come l'intera situazione sia ancora più confusa di prima.

E' evidente il vuoto normativo che tuttora coinvolge i tirocini curriculari, mai presi in considerazione dalle ultime norme del Legislatore e regolati unicamente dalla legge n. 196/1997. In tal modo viene messo in secondo piano uno strumento ormai utilizzato quotidianamente dagli istituti universitari, inserito all'intero dei percorsi di studio per lo sviluppo di ulteriori crediti formativi; un'esperienza formativa del tutto simile a quella dei tirocini extra curriculari ma che non viene in alcun modo regolata, lasciando l'attivazione di tali *stage* nell'ambiguità più totale, con norme ormai ampiamente superate e poco applicabili.

Per quanto riguarda gli *stage* extra curriculari, ogni Regione ha la propria disciplina, che spesso risulta profondamente diversa da quella del territorio con il quale confina, creando frequentemente situazioni di concorrenza tra gli stessi territori regionali. Un problema questo a cui ha contribuito anche la riforma del titolo V della Costituzione che, attribuendo la competenza dell'istruzione allo Stato e quella della formazione professionale alle Regioni, ha provveduto a dividere due parti fondamentali dello stesso sistema, andando a minare la creazione di sinergie tra due realtà profondamente collegate tra di loro.

Le differenti burocrazie prevalgono sugli obiettivi del Legislatore nazionale, creando ulteriore incertezza, e non contribuiscono alla creazione di tirocini di qualità. Lo *stage* viene visto come un contratto di lavoro semplificato, che permette flessibilità e pochi, se non nulli, oneri amministrativi per il soggetto promotore. Tutto ciò a scapito dei giovani che, per avere un primo contatto con il mondo del lavoro, si vedono costretti ad accettare dei finti contratti di lavoro con nessuna tutela o garanzia.

Le limitazioni imposte dal Legislatore, come la durata massima di sei mesi per i tirocini extra curriculari e l'obbligatorietà di un'indennità da corrispondere al tirocinante, non sono riuscite a mitigare gli abusi di uno strumento che va purtroppo ad impattare in modo negativo sul vero strumento di inserimento lavorativo dei giovani: l'apprendistato.

L'aggiornamento del terzo trimestre 2015 redatto da SeCo sui mercati regionali del lavoro registra un incremento dei contratti a tempo indeterminato, grazie alle nuove regole previste per il 2015, e, più in generale, ad una riattivazione della domanda di lavoro. L'unica nota stonata è la flessione dell'apprendistato che si registra in modo importante, soprattutto se si controllano i dati regionali forniti dai singoli territori che aderiscono al network SeCo. Dalle medesime analisi regionali è possibile notare come le attivazioni di tirocini, invece, continuino a crescere con percentuali importanti; un trend che preoccupa ma che non spinge le amministrazioni regionali a implementare un serio e articolato sistema di monitoraggio, che controlli i tirocini attivati e sanzioni gli abusi.

Ad oggi, l'unico strumento ideato per migliorare la qualità dell'istituto è l'erogazione dell'indennità di partecipazione, un elemento divenuto obbligatorio grazie alla legge

Fornero. L'obiettivo della disposizione era indubbiamente nobile ma, al contrario di quanto pensato dal Legislatore, la gratifica erogata allo *stagista* non ha fatto altro che minare la già precaria situazione dell'apprendistato, mettendo definitivamente in concorrenza gli strumenti utilizzati per il primo approccio al mondo del lavoro. L'indennità di partecipazione, inoltre, allontana ulteriormente il tirocinio dai suoi obiettivi, mettendo in secondo piano la natura formativa dell'istituto e, quindi, la creazione di competenze riconosciute ed effettivamente spendibili nel mercato del lavoro.

E' quindi necessario ripensare profondamente l'intero quadro normativo del tirocinio, riportando al centro della questione il valore dell'apprendimento e della formazione, stabilendo degli obiettivi formativi chiari, con il fine di dare vita ad un percorso di formazione in situazione coerente e che certifichi le competenze acquisite. Nel perseguire quest'obiettivo, è altrettanto importante creare un sistema di monitoraggio efficace e omogeneo su tutto il territorio italiano, in modo tale da prevenire e sanzionare le situazioni di abuso dell'istituto, considerando anche l'eventualità di porre limitazioni all'ospitalità di tirocini alle aziende che non abbiano tenuto comportamenti corretti con i propri dipendenti e tirocinanti.

Tutto questo è fondamentale per far sì che l'apprendistato diventi il vero e unico canale per l'inserimento giovanile nel mondo del lavoro, assicurando a chi cerca un primo impiego le giuste garanzie, non costringendo i giovani a situazioni precarie e senza tutele.

## BIBLIOGRAFIA

VALLEBONA, A., 2015. Breviario di diritto del lavoro. Decima edizione. Torino: G. Giappichelli Editore.

PASCUCCI, P., 2011. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e...domani. Catania: Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona". In: <[http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DAntona/WP%20CSDLE%20M%20DAntona-IT/20111229-124041\\_pascucci\\_135-2011itpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DAntona/WP%20CSDLE%20M%20DAntona-IT/20111229-124041_pascucci_135-2011itpdf.pdf)>.

BERTAGNA, G., BURATTI, U., FAZIO, F., TIRABOSCHI, M., a cura di, 2013. La regolamentazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero. ADAPT University Press. In: <[http://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/13003/mod\\_resource/content/9/ebook\\_vol\\_16.pdf](http://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/13003/mod_resource/content/9/ebook_vol_16.pdf)>.

TIRABOSCHI, M., 2015. Una garanzia che (ancora) non c'è. ADAPT University Press. In: <<http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2015/02/garanzia-giovani-report-def-14.2..pdf>>.

NETWORK SECO, a cura di, 2015. I mercati regionali del lavoro. SeCo – Statistiche e comunicazioni obbligatorie. In: <[www.venetolavoro.it/documents/10180/1706681/SeCO\\_2015%2001.pdf](http://www.venetolavoro.it/documents/10180/1706681/SeCO_2015%2001.pdf)>.

ADAPT, a cura di, 2014. Tirocini a due anni di distanza dalle Linee-guida: primo bilancio. Working paper ADAPT. In: <[http://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/20804/mod\\_resource/intro/wp\\_2015\\_170.pdf](http://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/20804/mod_resource/intro/wp_2015_170.pdf)>.

VENETO LAVORO, 2016. I contratti a tempo indeterminato. Aggiornamento al 1 gennaio 2016. Veneto Lavoro – Osservatorio e Ricerca. In: <[https://www.venetolavoro.it/documents/10180/1693590/Misure\\_67.pdf](https://www.venetolavoro.it/documents/10180/1693590/Misure_67.pdf)>.

GARANZIA GIOVANI, 2016. 86° report settimanale. In: <[http://www.garanziegiovani.gov.it/Report%20Monitoraggio/Documento\\_monitoraggio\\_Garanzia\\_Giovani\\_19febbraio2016.pdf](http://www.garanziegiovani.gov.it/Report%20Monitoraggio/Documento_monitoraggio_Garanzia_Giovani_19febbraio2016.pdf)>.

SEVERGNINI, B., 2008. La testa degli italiani. Milano: RCS Libri S.p.A.

GERIA, F., 2013. Occupazione giovanile: un catalogo ricco di offerte. Bollettino ADAPT, n. 2. In: <[www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2015/01/2015\\_02\\_geria.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2015/01/2015_02_geria.pdf)>.

BURATTI, U., 2014. Obiettivi formativi e di apprendimento: le basi per un tirocinio di qualità. Bollettino ADAPT. In: <[www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/03/2014\\_11\\_buratti.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/03/2014_11_buratti.pdf)>.

TIRABOSCHI, M., 2013. Tirocini formativi e di orientamento: leva della transizione scuola-lavoro o semplice sfruttamento?. ADAPTland, 10 giugno. In: <moodle.adaptland.it/mod/forum/discuss.php?d=223>.

FACELLO, S., TIRABOSCHI, M., 2012. Come cambia la regolazione dei tirocini formativi e di orientamento. ADAPT University Press. In: <www.bollettinoadapt.it/old/document/19996Facello\_Tirabosc.pdf>.

LEPORE, M., 2015. Garanzia Giovani: “L’errore è credere che possa cambiare tutto in poco tempo”. La Repubblica degli Stagisti [online], 31 agosto. In: <www.larepubblicadeglistagisti.it/article/garanzia-giovani-applicazione-francesco-pastore>.

D’ERARIO, N., DI STANI, C., 2014. Incentivi per la promozione dei tirocini: primo quadro delle forme di sostegno a livello nazionale e regionale. ADAPT Working Paper. In: <www.adapttech.it/wp-content/uploads/2014/01/wp\_2014\_147.pdf>.

CHIELLINO, G., 2014. Dal tirocinio all’apprendistato, la spinta UE. Il Sole 24 Ore, 2 aprile, 2.

ISTAT [online]. (18 febbraio 2016) NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione). In: <dati.istat.it/index.aspx?DataSetCode=DCCV\_NEET>.

BARATTA, L., 2015. Come funziona Garanzia Giovani (quando funziona). Linkiesta [online], 25 maggio. In: <www.linkiesta.it/article/2015/05/25/come-funziona-garanzia-giovani-quando-funziona/26039/>.