

## Quale futuro per i tirocini in Italia dopo la legge di Bilancio 2022

---

### SOMMARIO

1. Introduzione.....	2
2. Il quadro di riferimento normativo .....	3
3. L'attuazione dei tirocini extracurricolari nelle discipline regionali.....	7
3.1 La Convenzione e il Progetto Formativo .....	7
3.2 Il Monitoraggio.....	8
3.3 Dossier Individuale e Attestazione finale delle competenze .....	9
4. Il confronto con l'Europa .....	10
5. La novella della legge di Bilancio 2022 .....	13
6. Conclusioni.....	15

## 1. INTRODUZIONE

La legge di Bilancio 2022, un po' inaspettatamente, ha rimesso mano alla disciplina dei tirocini, nonostante gli stessi fossero stati già oggetto di revisione pochi anni prima (2017).

La novella ribadisce la definizione in uso di tirocinio curricolare, mentre cambia del tutto in materia di tirocini extracurricolari, tema molto controverso fin dalla sua definizione.

Come spesso accade nel nostro Paese si sono create le fazioni tra chi considera la misura come una vera e propria arma in mano ai datori di lavoro senza scrupoli per sfruttare i lavoratori, soprattutto giovani, e chi, invece, ritiene sia comunque utile per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In verità ciò di cui ancora si dibatte è quale sia la natura reale dei tirocini: misura per l'alternanza scuola lavoro a contenuto formativo o politica attiva?

Il dilemma si è posto da subito con l'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, fino ad arrivare alla revisione della legge di Bilancio 2022. In tale periodo il legislatore ha alternato la sua posizione, tanto che la nuova definizione, inserita nel comma 720 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, ricalca quella prevista dal D.M. n. 142/1998.

Qualche indicazione, a tal proposito, la fornisce il D.Lgs. n. 150/2015, pezzo importante della riforma delle politiche attive voluta con il Jobs Act.

L'articolo 18 definisce, infatti, i servizi e le misure di politiche attive del lavoro da attuare da parte dei centri per l'impiego, per l'inserimento o reinserimento al lavoro dei disoccupati e dei percettori di sostegno al reddito. Tra le varie misure a disposizione viene indicata la *"promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio"*.

Sia le Linee Guida approvate dalla Conferenza permanente Stato-Regioni nel 2013 che quelle del 2017 optano per una finalità coerente con quanto previsto dal D.Lgs. n. 150/2015 citato e con la Raccomandazione del 10/3/2014 del Consiglio dell'Unione europea, intervenuta proprio per invitare gli Stati membri ad adottare normative volte ad arricchire la componente qualitativa delle esperienze dei tirocini.

Perché, allora, nonostante un impianto normativo coerente che ha ottenuto anche l'approvazione dell'Europa, si è tornati al punto di partenza?

A questo interrogativo cercheremo di dare una spiegazione con questo intervento di commento alle novità introdotte dalla legge di Bilancio 2022, consapevoli che l'ostacolo principale che la misura incontra deriva dall'uso/abuso che si è fatto dei tirocini, soprattutto negli ultimi anni.

I report dell'ANPAL (l'ultimo redatto in collaborazione con INAPP copre il periodo dal 2014 al 2019) hanno confermato il trend di forte crescita dei tirocini extracurricolari che ha

comportato, in questo periodo, il coinvolgimento di 1 milione e 590 mila individui e 530 mila imprese che hanno avuto almeno un tirocinante in azienda.

Gli under 30 polarizzano gran parte dei tirocini, con quasi il 79% del totale dei flussi del periodo, in assoluta coerenza con l'obiettivo di facilitare il primo inserimento nel mercato del lavoro proprio delle fasce deboli quali sono i giovani. L'altra buona notizia è che più del 50% dei tirocinanti ha ricevuto, dopo sei mesi dalla conclusione dello stage, un'offerta di lavoro.

Questi dati sono confermati dal monitoraggio effettuato periodicamente dall'Osservatorio statistico della Fondazione Studi, in collaborazione con il Ministero del Lavoro, sui tirocini attivati dai consulenti del lavoro tramite Fondazione Lavoro.

I dati, anzi, sono leggermente superiori perché i rapporti di lavoro attivati, in questo caso, sono poco sotto il 60%; la misura si rivela, dunque, molto efficace in termini di inserimento lavorativo. Ad oggi, infatti, nessuno strumento di politica attiva può vantare tali performance in termini di chance lavorative offerte.

Le note dolenti arrivano quando si analizzano i titoli di studio posseduti dai tirocinanti. Cita il report dell'ANPAL/INAPP *"per quanto il 45% dei tirocini coinvolga individui in possesso di un diploma superiore, molto elevata appare la quota di avviamenti che coinvolgono individui con basso livello di istruzione: quasi un terzo dei tirocini è svolto da soggetti in possesso al massimo della licenza media, situazione che per gli uomini arriva ad interessare quasi il 40% delle esperienze."*

Appare evidente, quindi, che se una grossa percentuale dei tirocini avviati viene svolta da persone con un basso livello d'istruzione, le mansioni da espletare non saranno elevate in termini qualitativi. Tali stage per "basse qualifiche", oltre a rivelarsi poco formativi, possono tradursi in potenziali sostituzioni di lavoratori dipendenti.

Fatta la diagnosi, ci si aspettava che la cura dovesse servire a eliminare la patologia, non il malato.

"Circoscrivere", infatti, l'applicazione "in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale", così come dispone la legge di Bilancio 2022, se incrementerà meritoriamente l'inserimento di tali soggetti particolarmente svantaggiati, dall'altra ne impedirà l'uso virtuoso verso le altre categorie con rinuncia, a priori, alla funzione fluidificante per l'inserimento lavorativo.

## 2. IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

Il "tirocinio" consiste in un momento di formazione *on the job*, utile a realizzare un percorso di apprendimento di tipo pratico e/o esperienziale finalizzato alla crescita personale e professionale del soggetto da formare, mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro.

La regolamentazione “moderna” del tirocinio va fatta risalire all’articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, rubricato “Tirocini formativi e di orientamento”. La norma, il cui obiettivo è quello di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro dei soggetti che hanno assolto l’obbligo scolastico, affida ai ministeri del Lavoro e dell’Istruzione il compito di una puntuale definizione degli stage, pur nel rispetto delle Linee Guida fissate dal comma 1, lett. a)-i) dello stesso articolo<sup>1</sup>.

Tale definizione prende corpo con il D.M. n. 142/1998, emanato dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale di concerto con il Ministro della Pubblica Istruzione e il Ministro dell’Università e della Ricerca scientifica e tecnologica e che detta il “Regolamento recante norme di attuazione dei principi e dei criteri di cui all’articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, sui tirocini formativi e di orientamento”. Più in particolare, si devono al decreto la messa in trasparenza delle finalità del tirocinio (realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro), la definizione del tipo di rapporto intercorrente tra azienda e tirocinante (i rapporti che i datori di lavoro privati e pubblici intrattengono con i soggetti da essi ospitati, non costituiscono rapporti di lavoro), il numero massimo di tirocinanti che le aziende possono ospitare, le modalità di attivazione e l’individuazione dei soggetti preposti alla promozione dei tirocini, le assicurazioni necessarie all’attivazione dei tirocini (i soggetti promotori sono tenuti ad assicurare i tirocinanti contro gli infortuni su lavoro presso l’INAIL, e provvedere a stipulare presso una compagnia assicuratrice una polizza per la responsabilità civile verso terzi dei tirocinanti), e la garanzia per i tirocinanti di essere accompagnati durante il percorso formativo (i soggetti promotori devono garantire la presenza di un tutore come responsabile didattico-organizzativo delle attività e i soggetti che ospitano i tirocinanti devono indicare il responsabile aziendale dell’inserimento dei tirocinanti cui fare riferimento).

Lo stesso decreto, inoltre, ha disciplinato le apposite “convenzioni” stipulate tra i soggetti promotori e le imprese ospitanti e i progetti formativi e di orientamento da accludere alle prime e che costituiscono il cuore del tirocinio stesso, le comunicazioni da effettuare da parte dei soggetti promotori per dare “pubblicità” al tirocinio stesso (alla Regione, alla Direzione Territoriale del Lavoro e delle Politiche Sociali e alle rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza, agli organismi locali delle confederazioni sindacali

---

<sup>1</sup> La disciplina contenuta nella l. n. 196/1997 si può considerare il punto di arrivo di un lungo processo evolutivo della fattispecie. La norma, infatti, definisce il tirocinio individuandone una sola tipologia (Tirocini formativi e di orientamento), prevedendo che gli stessi potessero essere promossi da università; provveditorati agli studi, istituzioni scolastiche statali e non statali; centri pubblici di formazione e/o orientamento; comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali; servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla Regione.

maggiormente rappresentative sul piano nazionale), la durata massima del percorso di tirocinio.

Le definizioni contenute nel decreto conducono sin da subito alla distinzione pratica tra tirocini curriculari e tirocini extracurriculari – definizione successivamente esplicitata – con i primi promossi da un’istituzione scolastica sulla base di norme regolamentari, a favore dei propri studenti, che deve svolgersi all’interno della durata di un corso di studi o di un percorso formale di istruzione o di formazione, al fine di perfezionare la propria preparazione con un’esperienza pratica; i secondi, invece, svolti al di fuori di specifici percorsi formativi finalizzati al conseguimento di un titolo di studio con l’obiettivo di agevolare l’inserimento (o, come vedremo) il reinserimento lavorativo, pur senza perdere, l’obiettivo di “qualificare” il tirocinante per una mansione.

Sui tirocini interviene successivamente la legge del 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, commi 34-36 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) non modificando la fattispecie, ma con l’obiettivo di pervenire a una regolazione omogenea e uniforme del tirocinio sull’intero territorio nazionale, al fine di valorizzare l’istituto e di prevenire un uso distorto dello stesso.

Il legislatore del 2012, consapevole del fatto che su questa materia insiste anche la competenza legislativa esclusiva delle Regioni (art. 117, comma 4 Cost., come modificato dalla l. Cost. n. 3/2001), ha individuato alcuni criteri che il Governo e le Regioni erano chiamati a rispettare, in sede di Conferenza permanente, al fine di concordare “Linee Guida” volte a revisionare e armonizzare la disciplina ancora formalmente in vigore: l’articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196.

Sulla spinta di detta previsione normativa, infatti, sono state definite in sede di Conferenza Stato-Regioni le Linee Guida in materia di tirocini formativi e di orientamento extracurriculari in due momenti differenti; il primo accordo risale al 24 gennaio 2013 e il secondo al 25 maggio 2017 sulla base dei quali si è successivamente sviluppata, in due diverse tornate, la legislazione regionale.

Come è noto infatti, le Linee Guida del 2013 non erano state recepite in modo uniforme dalle discipline regionali nel pieno esercizio della competenza esclusiva loro attribuita in materia, anzi creando (in alcuni casi) pesanti differenze tra un territorio e l’altro.

Sono stati, pertanto, necessari un secondo accordo in conferenza Stato-Regioni e una seconda tornata di atti di recepimento da parte delle Regioni per arrivare alle regole – più o meno omogenee – che attualmente sono in vigore nei differenti contesti locali.

Il processo di adeguamento non è stato né rapido né indolore, e in alcuni casi si è concluso in tempi relativamente recenti. Le Linee Guida del 2017, infatti, avevano introdotto importanti novità: l’ampliamento dei possibili destinatari; la definizione di una durata ben specifica per ogni tipologia di tirocinio, con la previsione di cause di sospensione e di interruzione; l’inserimento di divieti di attivazione in caso di licenziamenti, professioni regolamentate e precedenti rapporti di lavoro; i criteri di computabilità di apprendisti,

dipendenti a termine e le premialità per le aziende che assumono i tirocinanti; l'inserimento di limiti numerici alle attività di tutoraggio; la coerenza del Progetto formativo e dell'attestazione delle competenze con la classificazione dei Settori Economico-Professionali e la definizione puntuale di sanzioni applicabili da parte di Regioni e Ispettorati.

Fino ad oggi, pertanto, il quadro normativo in materia di tirocini formativi e di orientamento è costituito, a livello nazionale, dall'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 e dall'articolo 1, commi da 34 a 36 della legge 28 giugno 2012, n. 92 (commi peraltro abrogati dall'intervento della legge di Bilancio 2022). A far fede, tuttavia, come fanno i tirocinanti, i soggetti ospitanti e i soggetti promotori, nell'attivazione degli *stage* sono le normative regionali a disciplinare, nel dettaglio, le modalità di attivazione, gestione e conclusione dei tirocini formativi e di orientamento.

### La normativa "nazionale" sui Tirocini Formativi e di Orientamento

[Legge n. 196 del 24 giugno 1997](#), art. 18, Norme in materia di promozione dell'occupazione

[Decreto interministeriale 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

Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 14 febbraio 2007, n. 4746, Adempimenti connessi alla instaurazione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro

Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148, articolo 11, Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini

Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 12 settembre 2011, n. 24, Articolo 11 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, livelli essenziali di tutela in materia di tirocini formativi: primi chiarimenti

Legge 28 giugno 2012, n. 92, articolo 1, commi 34-36, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita

Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sul documento recante Linee guida in materia di tirocini, 24 gennaio 2013

Accordo tra Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano 22/1/15 sul documento recante Linee Guida in materia di tirocini di orientamento, formazione e inserimento/reinserimento finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, ai sensi del D.Lgs. N. 281/97

Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante Linee Guida in materia di tirocini formativi e di orientamento, ai sensi dell'articolo 1, commi da 34 e 36, della legge 28 giugno 2012, n. 92., 25 maggio 2017

### 3. L'ATTUAZIONE DEI TIROCINI EXTRACURRICULARI NELLE DISCIPLINE REGIONALI

Il tirocinio, come detto, è una misura di politica attiva finalizzata a creare un contatto diretto tra un Soggetto Ospitante e un tirocinante, con lo scopo di favorire l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro. Sono previste delle regole di gestione stringenti che, a partire dalle Linee Guida del 2017, sono confluite nelle regolamentazioni regionali, così da guidare il tirocinante ed il Soggetto Ospitante nel corretto e definito svolgimento del percorso di tirocinio. Elementi qualificanti di quanto sostenuto sono la Convenzione, il Progetto Formativo, il Monitoraggio, il Dossier Individuale e l'Attestazione delle Competenze.

#### 3.1 La Convenzione e il Progetto Formativo

I tirocini extracurricolari si svolgono sulla base di apposite convenzioni stipulate tra i soggetti promotori e i soggetti ospitanti, nonché sul sostegno di un progetto formativo individuale (PFI).

La convenzione è un negozio giuridico privatistico e ha lo scopo di prevenire un uso distorto dell'istituto che sarebbe, invece, favorito dal rapporto diretto tra tirocinante e Soggetto Ospitante.

Il Soggetto Promotore ha funzioni di progettazione, attivazione e monitoraggio del tirocinio, nonché di garanzia della regolarità e qualità dell'iniziativa, in relazione alle finalità definite nel progetto formativo.

La convenzione prevede le regole di svolgimento del tirocinio, i diritti e i doveri di ciascuna delle parti coinvolte (Soggetto Promotore, Soggetto Ospitante e Tirocinante), la decorrenza e la durata della stessa, le misure in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, le disposizioni in merito all'indennità di partecipazione e quelle relative alla valutazione e attestazione degli apprendimenti e al monitoraggio.

Alla convenzione va allegato un piano formativo individuale la cui sottoscrizione da parte di tutti i soggetti interessati è indispensabile ai fini della sua validità.

Il tirocinante ha l'obbligo di attenersi a quanto previsto nel proprio progetto formativo individuale, svolgendo le attività concordate con i tutor del Soggetto Promotore e del Soggetto Ospitante. Le attività devono essere coerenti con gli obiettivi formativi del tirocinio stesso e non possono riguardare l'acquisizione di professionalità elementari, connotate da compiti generici e ripetitivi.

All'interno del progetto formativo vengono individuati due tutor rispettivamente dal Soggetto Promotore e dal Soggetto Ospitante. Entrambi i tutor collaborano per definire le condizioni organizzative e didattiche favorevoli all'apprendimento, per un efficace

svolgimento delle attività, per il loro monitoraggio e l'attestazione dell'attività svolta e delle competenze acquisite.

### 3.2 Il Monitoraggio

Le Linee Guida Nazionali del 2017 in materia di tirocini extracurricolari prevedono che il Ministero del Lavoro, con il sostegno dell'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) e di Italia Lavoro (ora ANPAL Servizi), predispongano annualmente - sulla base dei dati disponibili a livello centrale e di quelli forniti ogni anno da Regioni e Province autonome - un report nazionale di analisi e monitoraggio sistematico in merito ai tirocini e agli eventuali esiti occupazionali.

Nell'ambito del monitoraggio il focus di attenzione è puntato ad eventuali elementi distorsivi presenti nell'attuazione dell'istituto quali, ad esempio: reiterazione del Soggetto Ospitante a copertura specifica mansione; cessazioni anomale; attività svolta non conforme a quanto previsto formalmente dal PFI; utilizzo improprio di tirocinanti per sostituire personale sospeso/licenziato; incidenza dei tirocini non conformi attivati da uno stesso Soggetto Promotore; concentrazione dell'attivazione di tirocini in specifici periodo dell'anno.

Le Linee Guida, in continuità con le precedenti, si pongono dunque l'obiettivo di mettere in campo azioni complementari di controllo e verifica delle esperienze avviate, sulla base delle informazioni contenute nelle Comunicazioni Obbligatorie (CO), quali ad esempio, le attività di monitoraggio *in itinere* quanti/qualitativo dei percorsi attivati e di valutazione ex post degli inserimenti lavorativi. Importante novità è l'ulteriore previsione di attività di vigilanza, da svolgere unitamente alle sedi territoriali dell'INL e con l'assunzione di un sistema sanzionatorio in caso di utilizzo improprio dello strumento.

Il monitoraggio è un sistema di osservazione del tirocinio, finalizzato a rilevare gli scostamenti dal modello predefinito e ad apportare i correttivi per il perseguimento delle finalità prefigurate e dei risultati attesi; è una modalità di verifica del giusto equilibrio tra aspetti formativi e aspetti produttivi; non si configura come un'attività di vigilanza da parte dell'ente promotore, con cui è stipulata la convenzione quadro. Per una efficace realizzazione del monitoraggio è indispensabile adottare un metodo collaborativo tra i vari soggetti istituzionali coinvolti nell'interesse comune di una verifica del buon andamento dell'intervento; in particolare, tra ente promotore e azienda ospitante è necessario concordare sia il percorso che gli strumenti di monitoraggio da adottare, nonché verificare congiuntamente l'efficacia dell'intervento. Il monitoraggio richiede la misurazione di un intervento (in termini di effetti prodotti, di costi, di tempi, di modalità di realizzazione, di caratteristiche dei soggetti coinvolti, ecc.). La misurazione consiste nella raccolta di informazioni atte a confrontare la realizzazione di un intervento con quanto progettato. Le informazioni sono fornite da indicatori di efficacia ed efficienza.

Il monitoraggio è strettamente collegato con la valutazione. La valutazione comporta l'espressione di un parere sull'intervento, un giudizio sugli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati e sulle cause che presumibilmente hanno prodotto il divario. Il monitoraggio va inserito in un processo di programmazione per obiettivi ovvero la definizione di un progetto nel quale sono indicati gli obiettivi generali e specifici da perseguire, le azioni da svolgere per il loro conseguimento, l'uso di determinate risorse, nonché i tempi e le fasi previste per la sua realizzazione. Ogni obiettivo deve essere misurabile, in modo da consentire il raffronto tra risultati previsti e risultati realmente conseguiti.

Oltre agli obiettivi specifici dell'attività di monitoraggio e valutazione, si pone l'accento sulla rilevazione di eventuali elementi distorsivi nell'attuazione dell'istituto. Sul tema di "Misure di vigilanza, controllo ispettivo e disciplina sanzionatoria", la novità principale consiste nell'individuazione delle violazioni, distinte in sanabili e non sanabili, e nell'attuazione dei tirocini da parte dei soggetti promotori e dei soggetti ospitanti. Le violazioni sanabili prevedono un invito alla regolarizzazione la cui esecuzione non determinerà sanzioni; le violazioni non sanabili prevedono invece l'interruzione del tirocinio e l'interdizione per 12 mesi dall'attivazione di nuovi tirocini (interdizione che può arrivare fino a 18 o a 24 mesi in caso di seconda o terza violazione). Va infine segnalato che le Linee Guida del 2017 promuovono esplicitamente la collaborazione e il raccordo tra le amministrazioni regionali (o provinciali, nel caso delle Province autonome) e gli organi ispettivi anche mediante la stipula di appositi protocolli di collaborazione con le sedi territoriali dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

### 3.3 Dossier Individuale e Attestazione finale delle competenze

Il dossier individuale è uno strumento di monitoraggio che garantisce la tracciabilità dell'esperienza, oltre a rappresentare un riferimento oggettivo per la valutazione della qualità del tirocinio e per la verifica del conseguimento degli obiettivi previsti. Attraverso il dossier individuale, i tutor, in accordo con il tirocinante, esprimono una valutazione sulla qualità dell'esperienza realizzata, tracciando, per ogni attività prevista nell'ambito del PFI, le evidenze a riprova delle attività effettivamente svolte e dei progressi e delle competenze via via acquisite dal tirocinante.

Con periodicità mensile, o altro termine se previsto diversamente dalla regolazione regionale di riferimento, il tutor aziendale compila il dossier individuale registrando per ogni attività le evidenze emerse.

Questa documentazione, oltre a valorizzare l'esperienza di tirocinio, sarà utile a supportare un successivo percorso di validazione e certificazione delle competenze acquisite.

Al termine del tirocinio, sulla base del PFI e del dossier individuale, è rilasciata, al tirocinante, una attestazione finale, sottoscritta dal Soggetto Promotore e dal Soggetto

Ospitante. Tale attestazione indica e documenta le attività effettivamente svolte con riferimento alle aree di attività contenute nell'ambito della classificazione dei Settori Economico-Professionali di cui al decreto interministeriale del 30 giugno 2015 finalizzata ad agevolare la successiva leggibilità e spendibilità degli apprendimenti maturati.

Ai fini del rilascio dell'attestazione finale, il tirocinante deve avere partecipato almeno al 70% della durata prevista nel PFI.

L'attestazione finale, così come il dossier individuale, costituisce documentazione utile nell'ambito dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. n. 13/2013, organizzati nel rispetto delle regolamentazioni degli enti pubblici titolari e con specifico riguardo alle qualificazioni e alle competenze di rispettiva titolarità ricomprese nel Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali.

Alla luce delle disposizioni descritte, si può affermare che le Linee Guida del 2017 sono finalizzate al miglioramento della qualità dei tirocini e al rafforzamento delle modalità di prevenzione e contrasto di eventuali utilizzi incongrui dell'istituto. In linea con le previsioni delle Linee Guida, infatti, nella gran parte dei dispositivi regionali troviamo l'indicazione puntuale dei requisiti dei soggetti ospitanti, un'ampia declinazione delle responsabilità del Soggetto Promotore e del Soggetto Ospitante, una dettagliata definizione dei compiti dei tutor, la previsione di azioni di monitoraggio e controllo dell'attuazione dei tirocini con relativa disciplina sanzionatoria in caso di violazioni. Su questi temi, recepiti in modo diffuso e generalizzato, alcune Regioni hanno talvolta apportato integrazioni e approfondimenti a maggior tutela del tirocinante e della qualità stessa del tirocinio, contribuendo a migliorare l'efficacia formativa del tirocinio e ad aumentare conseguentemente la spendibilità di questa esperienza sul mercato del lavoro.

C'è da domandarsi, quindi, perché pur in presenza di un impianto normativo forte e teso alla garanzia di qualità dei tirocini, si sia poi avuta la necessità di modificare ancora una volta per ricominciare daccapo.

## **4. IL CONFRONTO CON L'EUROPA**

Rilanciare l'occupazione giovanile è uno degli obiettivi presenti in tutte le iniziative delle istituzioni europee volte a stimolare la transizione verso il mondo del lavoro.

Come si accennava, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, il 10 marzo 2014, la Raccomandazione su un quadro di qualità per i tirocini (Consiglio dell'Unione europea 2014).

Il 10 marzo 2014 il Consiglio dell'Unione europea, sulla base della proposta della Commissione del 4 dicembre 2013, ha adottato la Raccomandazione su un quadro di qualità per i tirocini (Quality Framework for Traineeships - QFT).

L'obiettivo prioritario della Raccomandazione è quello di fissare dei principi per qualificare i tirocini e renderli realmente utili per raggiungere il loro scopo di agevolare l'inserimento lavorativo e per evitarne gli abusi<sup>2</sup>.

Premesso che sono oggetto della Raccomandazione solo i tirocini extracurriculari la definizione che ne viene data è la seguente: *"per tirocinio si intende 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"*.

### **Criteria e principi del Quadro di qualità per i tirocini:**

- **Conclusioni di un contratto scritto di tirocinio**
- **Obiettivi di apprendimento e di formazione**
- **Diritti e obblighi**
- **Durata ragionevole**
- **Adeguate riconoscimento dei tirocini**
- **Obblighi di trasparenza**

Questi principi messi a confronto con le Linee Guida sia del 2013 che con quelle del 2017 risultano sostanzialmente rispettati e tradiscono chiaramente come la natura dei tirocini extracurriculari in Europa sia quella tipica della politica attiva.

Molto interessante è sottolineare come in Europa insistano due tipologie di tirocinio extracurriculare: i tirocini nel libero mercato e i tirocini svolti nell'ambito delle politiche attive del mercato del lavoro (i cosiddetti tirocini ALMP, Active Labour Market Policy).

La differenza più rilevante tra le due tipologie di tirocinio extracurriculare consiste nel fatto che i tirocini nel libero mercato si basano su un rapporto diretto tra tirocinante e soggetto ospitante, mentre i tirocini ALMP prevedono il coinvolgimento di un'istituzione pubblica (spesso i servizi pubblici per l'impiego) in qualità di soggetto promotore, con la funzione di garantire la regolarità e la qualità del percorso formativo.

In estrema sintesi i tirocini ALMP sono, ad esempio, quelli che si attivano all'interno del programma di Garanzia Giovani, dove l'istituzione pubblica promuove tirocini cd. finanziati, in quelli a libero mercato invece il rapporto è diretto tra tirocinante e datore di lavoro ospitante, senza la presenza di alcuna intermediazione.

Il motivo, pertanto, per cui le istituzioni europee promossero la normativa interna sui tirocini extracurriculari, fu dettato proprio dal fatto che i nostri tirocini vennero classificati

---

<sup>2</sup> L'ATTUAZIONE DELLA RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA SU UN QUADRO DI QUALITÀ PER I TIROCINI – Paper/2018 a cura INAPP

tutti nella tipologia ALMP perché non prescrivono il rapporto diretto, ma richiedono sempre la presenza di un terzo soggetto, l'ente promotore.

Il ruolo dell'ente promotore, come abbiamo visto, è decisivo perché assume su di sé la responsabilità dell'attuazione degli obiettivi e del rispetto delle regole. La normativa prevede a questo riguardo il doppio tutor, aziendale e dell'ente promotore, a guardia della buona riuscita e della bontà del percorso formativo.

Nelle nostre Linee Guida, com'è noto, il tirocinio si configura come un'esperienza di orientamento e formazione in un contesto di lavoro e pertanto deve essere distinto in modo netto dal rapporto di lavoro.

Conseguenza di questo principio è che il tirocinio non si configura come un rapporto di lavoro e, quindi, non è previsto un contratto scritto, ma si formalizza e sottoscrive tra i tre soggetti un progetto formativo; inoltre, non è prevista una "retribuzione", ma un'indennità di partecipazione.

Da ultimo, ma non ultimo, un fondamentale elemento che risponde alle sollecitazioni della Raccomandazione e anzi va oltre il necessario collegamento tra i profili professionali richiesti per l'attivazione del tirocinio e i Settori Economici-Professionali (SEP) dell'Atlante lavoro che di fatto spingono per "la progettazione per competenze".

Compito dell'ente promotore, infatti, diviene progettare il tirocinio in modo coerente con il percorso formativo e individuare, congiuntamente e di comune accordo all'azienda ospitante, le competenze realisticamente acquisibili nell'arco temporale del tirocinio.

Conseguenza importante di tale impostazione sarà la durata massima dei tirocini extracurricolari che dovrà essere connessa con il livello di competenze da raggiungere in esito al percorso. In particolare, il progetto formativo individuale prevede la descrizione delle attività oggetto del tirocinio extracurricolare con riferimento alle aree di attività contenute nell'ambito della classificazione dei Settori Economico-Professionali di cui al decreto interministeriale del 30 giugno 2015. In tal modo sarà possibile garantire la trasparenza e la spendibilità degli apprendimenti maturati in ottica di certificazione e validazione delle competenze.

Ci sono alcuni punti dove le Linee Guida italiane non sono del tutto conformi al dettato europeo che, guarda caso, sono poi foriere degli abusi che abbiamo registrato negli ultimi anni e causa del discredito che è piombato sulla misura.

Il primo è la durata che in Italia può arrivare fino a dodici mesi contro i sei della Raccomandazione europea. In verità, questa possibilità è mitigata in molte normative regionali, attraverso la riserva solo per tirocini di alto contenuto professionale.

Il secondo è la scarsa trasparenza nell'offerta di tirocini. Effettivamente non esiste un obbligo di fornire indicazioni precise circa i contenuti dell'offerta potendola rendere opaca. Spesso si registrano annunci di offerte di lavoro che sembrano posti di lavoro, ma in realtà sono tirocini.

Il terzo è la misura dell'indennità troppo bassa che stimola allo sfruttamento, anche perché le Regioni in fase di recepimento delle Linee Guida hanno tenuto comportamenti completamente difformi (si va dal minimo di legge di €. 300,00 fino al massimo per ora previsto in regione Lazio di €. 800,00).

Dal confronto con l'Europa, pertanto, rimane lo stimolo a far meglio, ma in un quadro complessivo che risulta coerente con i principi e le prassi in uso.

## 5. LA NOVELLA DELLA LEGGE DI BILANCIO 2022

I commi dal 720 al 726 dell'ultima legge di Bilancio (legge 30 dicembre 2021, n. 234) nel definire il tirocinio come un percorso formativo di alternanza tra studio e lavoro finalizzato all'orientamento e formazione professionale, anche per migliorare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro (comma 720), demandano a un accordo tra Governo e Regioni (concluso, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano) la definizione di Linee-Guida condivise in materia di tirocini extracurricolari (la stessa legge definisce quelli curricolari come funzionali al conseguimento di un titolo di studio formalmente riconosciuto), sulla base dei seguenti criteri: *«a) revisione della disciplina, secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale; b) individuazione degli elementi qualificanti, quali il riconoscimento di una congrua indennità di partecipazione, la fissazione di una durata massima comprensiva di eventuali rinnovi e limiti numerici di tirocini attivabili in relazione alle dimensioni d'impresa; c) definizione di livelli essenziali della formazione che prevedano un bilancio delle competenze all'inizio del tirocinio e una certificazione delle competenze alla sua conclusione; d) definizione di forme e modalità di contingentamento per vincolare l'attivazione di nuovi tirocini all'assunzione di una quota minima di tirocinanti al termine del periodo di tirocinio; e) previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività (comma 721)»*. Indipendentemente dalle previsioni contenute nelle lettere b), c), d), e), che paiono in linea con quanto stabilito dalle normative regionali in vigore emanate sulla scorta delle Linee Guida del 2017 (ad eccezione, forse, di quanto previsto dalla lettera d), vincolare l'attivazione di nuovi tirocini all'assunzione di una quota minima di tirocinanti al termine del periodo di tirocinio, previsto ad oggi in alcune regioni ma solo per quote "aggiuntive" rispetto ai limiti numerici di base), merita un discorso a parte il dettato della lettera a) del comma 721.

Tale previsione, infatti, ove interpretata alla lettera, non lascerebbe alcun dubbio circa la volontà del legislatore di eliminare la possibilità di attivare la gran parte dei percorsi di tirocinio fino ad oggi promossi: revisione della disciplina, "circoscrivendo" l'applicazione del tirocinio extracurricolare ai soggetti con difficoltà di inclusione sociale. Tuttavia, non pare possibile pensare che la volontà del legislatore sia quella di cancellare con un tratto

di penna un istituto, seppur controverso, che ha prodotto negli anni importanti opportunità occupazionali per i giovani (si vedano il rapporto annuale comunicazioni obbligatorie e il già citato rapporto sui tirocini extracurricolari realizzato da ANPAL in collaborazione con INAPP).

Anche perché, se così fosse, parrebbero superflue tanto le previsioni delle lettere successive del comma 721 che quelle dei commi seguenti, dovendosi a questo punto riferire ad un numero molto esiguo di tirocini. Allora, anche sulla scorta delle previsioni dell'articolo 117 della Costituzione, volendo dare un'interpretazione che mantenga in vita l'istituto e che apporti dei correttivi (certuni sicuramente necessari) alle discipline regionali sui tirocini extracurricolari, si può ritenere che il Governo inviti le Regioni da un lato a tenere in vita le normative in vigore "circoscrivendone" l'utilizzo nei confronti dei soggetti in condizione di svantaggio sociale e, dall'altro, a confrontarsi per la definizione - entro 180 giorni - di nuove Linee Guida per i tirocini da attivare nei confronti dei soggetti che non ricadono nella definizione di svantaggio sociale.

Non si spiegherebbero, altrimenti, come detto, oltre che le previsioni delle lettere da b) ad e) del comma 721, anche quelle dei commi successivi: introdurre per mancata corresponsione dell'indennità di cui alla lettera b) del comma 721, a carico del trasgressore, una sanzione amministrativa proporzionata alla gravità dell'illecito commesso, in misura variabile da un minimo di 1.000 euro a un massimo di 6.000 euro (comma 722); ribadire che il tirocinio non costituisce rapporto di lavoro e non può essere utilizzato in sostituzione di lavoro dipendente, prevedendo per l'utilizzo fraudolento, un'ammenda di 50 euro per ciascun tirocinante coinvolto e per ciascun giorno di tirocinio, ferma restando la possibilità, su istanza del tirocinante del riconoscimento della sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato a seguito di pronuncia giudiziale (comma 723); ribadire che i tirocini sono soggetti a comunicazione obbligatoria da parte del soggetto ospitante (comma 724); ricordare come il soggetto ospitante sia tenuto, nei confronti dei tirocinanti, a propria cura e spese, al rispetto integrale delle disposizioni in materia di salute e sicurezza (comma 725).

Il comma 726, inoltre, abroga, dall'entrata in vigore della manovra, i commi 34, 35 e 36 dell'articolo 1 della legge 28 giugno 2012, n. 92.

Per completezza, infine, è bene evidenziare che il comma 731 dell'articolo 1 della legge di Bilancio proroga al 2022 l'esenzione dall'imposta di bollo per le convenzioni relative all'attivazione dei tirocini, così come previsto dall'articolo 10 bis, comma 1, del decreto-legge 22 marzo 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69.

## 6. CONCLUSIONI

Con queste brevi note abbiamo tentato di percorrere un po' tutta la storia recente dei tirocini extracurricolari in Italia, soprattutto per comprendere pienamente le ragioni del netto cambiamento adottato con la novella introdotta dalla legge di Bilancio 2022.

È vero che adesso la palla passa alle Regioni che dovranno adottare prima le nuove Linee Guida sulla base dei principi imposti dal legislatore, ma poi ogni singola Regione dovrà procedere al materiale recepimento delle stesse.

L'esperienza ci insegna che in questi complessi passaggi, possono perdersi "pezzi" delle stesse disposizioni concordate in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni (si pensi, ad esempio, alla Regione Puglia che non ha ancora recepito le Linee Guida del 2017). Vedremo, quindi, quale sarà la strada che verrà presa in concreto nei territori; rimane il fatto che l'impatto che avranno le nuove disposizioni potrà stravolgere l'attuale assetto.

Si accennava come in termini definitivi si sia tornati a quella prevista nel 1998 che prediligeva la natura nell'ambito dell'alternanza scuola lavoro e quindi di orientamento e formazione professionale, ma mantenendo allo stesso tempo anche la caratteristica di politica attiva. Da questo punto di vista, pertanto, non cambia molto, mentre si introducono alcuni paletti più stringenti volti a mitigare gli abusi e che in qualche modo vanno incontro a quelle problematiche emerse nel confronto con la normativa comunitaria.

Ben vengano, pertanto, le limitazioni in materia di numero di tirocini attivabili per impresa e durata, e, soprattutto, la possibilità di instaurarne di nuovi solo dimostrando di aver assunto una certa percentuale di stagisti. Condivisibile è senz'altro il richiamo alla revisione di una congrua indennità, salvo poi trovare adeguata applicazione nella fase del recepimento regionale.

Bilancio di competenze e relativa certificazione in uscita, come abbiamo visto, fanno già parte della cassetta degli attrezzi degli enti promotori, mentre l'obbligo del rispetto della normativa sulla sicurezza sui luoghi di lavoro era già contenuto nell'articolo 2 del D.Lgs. n. 81/2008.

Il sistema sanzionatorio rimane intonso per quanto riguarda l'eventuale mancata corresponsione dell'indennità, viene introdotta invece un'ammenda di €. 50,00, per tirocinio e per giorno, in caso di utilizzo fraudolento. Non entriamo nel merito della scelta; rimane il fatto che la deterrenza di solito la fa non la misura della sanzione, ma la percezione sulla probabilità di essere ispezionati.

Le modifiche introdotte, pertanto, non stravolgono più di tanto l'impianto corrente e vanno incontro a correggere alcune disfunzioni già registrate, forse si poteva fare di più introducendo anche qualche disposizione in ordine alla trasparenza e pubblicità delle offerte.

Del resto, abbiamo visto come tale impianto in termini di verifiche e monitoraggio ha tutte le caratteristiche per limitare in teoria gli abusi e la qualità dei tirocini. Ma gran parte di questa produzione normativa non è praticamente messa in atto e, come spesso avviene nel nostro paese, anziché attuare ciò che di buono si è fatto, si preferisce modificare e introdurre nuove disposizioni.

Motivo per cui oggi ci confrontiamo con questo grosso collo di bottiglia creato con la limitazione a instaurare tirocini extracurricolari solo per i soggetti con difficoltà di inclusione sociale.

Vedremo come le Regioni reagiranno a tale limitazione e come verrà interpretato il principio su chi inserire nel nuovo recinto identificato dal legislatore; rimane comunque la profonda revisione che sa di vera e propria bocciatura e di definitivo confinamento dello strumento.

Ci si chiede che fine faranno le miriadi di provvedimenti regionali di politica attiva, compreso Garanzia Giovani, che hanno tra le misure di inserimento il tirocinio e che hanno avuto dei buoni riscontri al termine dello stesso.

Sul fronte delle aziende è prevedibile la marginalizzazione dell'uso, salvo illudersi che possa essere sostituito con altre misure tipo l'apprendistato. Anzi a quest'ultimo mancherà proprio chi in questi tempi gli ha tirato la volata.

Forse il momento storico in cui cala questa scure non è proprio quello giusto. In previsione, peraltro, dell'attuazione della missione 5 del PNRR che, come sappiamo, è affidata alle Regioni tramite il programma G.O.L., si è sfilata, a quest'ultima, una possibile offerta di misura di politica attiva per una parte di quei 3 milioni di soggetti che si dovranno prendere in carico entro il 2025. A meno che quello che doveva essere un mezzo, la profilazione, non sia, invece, il fine di tutto il programma. Viste le ingenti risorse messe in campo ci si aspetterebbe, francamente, qualcosa di più.