www.adapt.it, 23 aprile 2012

Tirocini formativi e di orientamento tra livelli regolatori e qualità della regolazione

di Serena Facello

Abruzzo e Lombardia sono le ultime due regioni, in ordine di tempo, ad aver approvato la normativa relativa ai tirocini formativi e di orientamento. Entrambe le regioni, infatti, si sono dotate nel mese di marzo di una disciplina completa in materia, l'una con Dgr 12 marzo 2012, n. 154 (in questo Bollettino), l'altra con Dgr 20 marzo 2012, n. 3153 (in Bollettino Adapt 2 aprile 2012, n. 12). Su uno degli aspetti più dibattuti nell'ambito del tirocinio, ossia l'obbligatorietà ed, eventualmente, la misura del rimborso spese, hanno scelto due vie molto diverse: la Lombardia non ha previsto alcuna forma obbligatoria di compenso; in Abruzzo, non solo esso è obbligatorio ma viene fissato in almeno 600 Euro.

Questo dato potrebbe essere la dimostrazione che bene ha fatto il governo, nel disegno di legge di riforma del mercato del lavoro (art. 12), a prevedere una legge delega per l'adozione di una normativa che individui "principi fondamentali" e "requisiti minimi" dei tirocini formativi e di orientamento. Lo scopo di tale intervento sarebbe proprio quello di evitare una legislazione "a macchia di leopardo", come si evince dal documento del 23 marzo scorso, che ha anticipato il disegno di legge. Vi si chiarisce, infatti, la volontà di rispettare i profili di competenza regionale ma, al contempo, si afferma la piena competenza statale alla predisposizione di linee guida per la definizione di standard minimi di uniformità della disciplina sul territorio nazionale.

Al di là di un giudizio di opportunità sul fine perseguito, occorre necessariamente verificare se un intervento siffatto – laddove il disegno di legge fosse approvato e in questi termini – sia rispettoso della costituzione e, più in particolare, risolvere, o quanto meno affrontare, la dibattuta questione della competenza a legiferare in materia. Preme osservare che una risposta esatta non esiste, poiché la materia della formazione professionale, in quanto, per così dire, trasversale, vede intrecciarsi molteplici interessi e coinvolgere vari soggetti. Tuttavia, esistono dati certi da cui partire per fornire un'interpretazione.

A tal fine, occorre, preliminarmente, inquadrare il tirocinio: parliamo di istruzione, di formazione o di lavoro? Nessun dubbio sussiste sul fatto che si tratti di formazione e, dunque, materia da ricondurre in generale alla competenza regionale. L'art. 117 cost, tuttavia, lascia alla legge statale la possibilità di intervenire nella determinazione di «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Come è stato chiarito anche dalla corte costituzionale (sent. n. 282/2002), tale espressione non identifica, ovviamente, una "materia" specifica, quanto piuttosto «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti».

Ecco, allora, che la questione assumere contorni diversi e implica, semmai, l'individuazione del limite all'intervento statale, che, se ammissibile, deve essere comunque definito entro i livelli essenziali, poi migliorabili dalle singole regioni. A tal proposito, è utile ricordare il precedente e recentissimo provvedimento, quello di cui all'art. 11, d.l. n. 138/2011. Il legislatore, in questo caso, ha rubricato l'articolo "livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini". Il riferimento all'attivazione, lascia intuire una precisa interpretazione: che rientri nella competenza statale, fondamentalmente ed unicamente, l'individuazione dei requisiti di accesso al tirocinio. Tale

interpretazione, sebbene piuttosto restrittiva, è stata comunque molto contestata dalle regioni, le quali non ammettono alcun intervento statale in materia. Ben diversa, invece, l'interpretazione che si intravede nell'art. 12, ove questi "principi fondamentali" e "requisiti minimi" – non più, si badi, "livelli di tutela essenziali" – riguardano la revisione della disciplina, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo; la previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività; la individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza, anche attraverso la previsione di sanzioni amministrative, in misura variabile da mille a seimila euro; la previsione di non assoluta gratuità del tirocinio, attraverso il riconoscimento di una indennità, anche in forma forfetaria, in relazione alla prestazione svolta. Viene da chiedersi quale spazio rimanga in capo alle regioni e ben si comprende nella loro ottica, in ragione dell'ampia delega, la protesta formalizzata nella richiesta di stralcio della disposizione dal disegno di legge e, contestualmente, di avvio di un tavolo per raggiungere un accordo tra stato e regioni.
La questione è, indubbiamente, complessa e ovviamente solo la corte costituzionale potrebbe dare una risposta definitiva. Un precedente piuttosto significativo, però, esiste ed è la dichiarazione di incostituzionalità dei tirocini estivi, di cui alla sentenza n. 50/2005. Alla luce, tuttavia, della consapevolezza da parte di tutti gli attori della competenza regionale in materia, ci si chiede se sia proprio necessario provocare un intervento della Consulta. Non dimentichiamo, infatti, che tutti gli attori coinvolti condividono lo scopo, fissato nell'accordo del 27 ottobre 2010, di pervenire ad «un quadro più razionale ed efficiente dei tirocini formativi e di orientamento al fine di valorizzarne le potenzialità in termini di occupabilità e prevenire gli abusi e l'utilizzo distorto degli stessi tirocini formativi e di orientamento». Se questo è dunque l'obiettivo condiviso, più che il livello regolatorio, conta, probabilmente, la qualità della regolazione. Che senso ha, dunque, discutere di competenza, se nessuno si preoccupa di esercitarla in maniera appropriata?

Serena Facello
Dottoranda della Scuola internazionale di Dottorato
in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
Adapt – CQIA Università degli Studi di Bergamo