ISSN 1121-8762

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

Politiche attive per i giovani e "lavoro senza contratto" nel Regno Unito, tra pragmatismo e legalità

Gabriele Gamberini

anticipazione

N. 2/XXIII - 2013

GIUFFRÈ EDITORE

Pubblicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)

Rivista di
ADAPT-CENTRO STUDI
"MARCO BIAGI"

x. Regno Unito

x.1. *Reilly & Wilson* -v- *Secretary of State for Work and Pensions* [2013] EWCA Civ 66 (in 🕮 *Adapt International Bulletin*, 2013, n. 4).

Transizione scuola lavoro - Disoccupazione giovanile - Lavoro senza contratto - *Employment schemes* - *Jobseeker's Allowance* - Lavoro forzato - Obbligo di informazione - Consenso informato - Perdita di *chance*.

Le Jobseeker's Allowance (Employment, Skills and Enterprise Scheme) Regulations vengono annullate in quanto non rispettano i requisiti previsti dall'art. 17, lett. A, del Jobseekers Act del 1995, in virtù del quale sono state emanate. In particolare non è stato rispettato il requisito che imponeva di prevedere una dettagliata e specifica disciplina per regolare l'Employment, Skills and Enterprise Scheme che fosse altresì conoscibile agli interessati.

Politiche attive per i giovani e "lavoro senza contratto" nel Regno Unito, tra pragmatismo e legalità

Sommario: **1.** Il "lavoro senza contratto" nel Regno Unito. – **2.** Il caso di Miss Reilly. – **3.** Il ricorso alla *Administrative Court*. – **4.** Il *Jobseekers Act* e la *Jobseeker's Allowance*. – **5.** *Schemes*, *arrangements*, *sub-schemes* e *programmes*. – **6.** La sentenza della *Administrative Court*. – **7.** La sentenza della *Court of Appeal*. – **8.** *Schemes* e tirocini, un confronto *de jure condendo*. – **9.** Formazione *vs.* retribuzione – **10.** Sufficienza e necessarietà della durata – **11.** Modelli di verifica della legalità.

1. Il caso *Reilly & Wilson* -v- *The Secretary of State for Work and Pensions* ([2013] EWCA Civ 66), deciso dalla *Court of Appeal* del Regno Unito il 12 febbraio 2013, si segnala alla attenzione del comparatista come utile spunto per una riflessione sugli indirizzi di politica legislativa finalizzati a facilitare il percorso di transizione dalla scuola al lavoro e contrastare, al tempo stesso, il diffuso fenomeno della disoccupazione e sotto-occupazione giovanile (cfr. da ultimo, in chiave giuridica ed in una prospettiva comparata, M. TIRABOSCHI, *Young Workers in Recessionary Times: A Caveat (to continental Europe) to Reconstruct its Labour Law?,* in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, Vol. 1, No. 1-2, 2012). Il caso affronta, infatti, il dibattuto problema della regolazione delle molteplici forme di "lavoro senza contratto" (per questa definizione cfr. M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro,* 2012, V ed., 198) che risultano finalizzate all'inserimento occupazionale dei giovani (e non solo) consentendo di passare velocemente in rassegna

le soluzioni, ma anche le persistenti criticità sollevate dalla legislazione oggi vigente nel Regno Unito.

2. L'analisi delle forme di lavoro senza contratto nel Regno Unito non può che partire dalla analisi della fattispecie affrontata dalla *Court of Appeal*. Miss Reilly, nel giugno 2010, aveva conseguito una laurea in geologia e nell'agosto dello stesso anno aveva fatto richiesta, ed ottenuto, la c.d. *Jobseeker's Allowance*, e cioè un sussidio pubblico – pari a circa £70 a settimana – richiedibile dai soggetti in età lavorativa, residenti in Gran Bretagna, disoccupati ed in cerca di impiego (per un approfondimento teorico si veda J. CARBY-HALL, *The Jobseeker's Allowance: A British Perspective on Job Activation*, in *Bulletin of comparative labour relations*, Vol. 71, 2009, 228, mentre per gli aspetti tecnici cfr. AA. VV., *Welfare Benefits and Tax Credits Handbook*, Child Poverty Action Group, 2012, 14th ed.; I. MURRAY, *Desperately seeking…a job: a critical guide to the 1996 Jobseeker's Allowance*, Unemployment Unit, 1995). I percettori, oltre a ricevere un sussidio, vengono assistiti da un ente del Ministero del lavoro – denominato *Jobcentre Plus* (per una cui descrizione si veda J. CARBY-HALL, *cit.*, 227) – nella ricerca attiva di una occupazione. In tali circostanze Miss Reilly era stata inserita in un programma che la aveva portata, dal novembre 2010 al maggio 2011, a lavorare presso un museo; esperienza che la medesima aveva poi deciso di continuare, in qualità di volontaria, al fine di arricchire il proprio *curriculum vitae*. Tale collaborazione tuttavia si interrompeva quando Miss Reilly veniva illegittimamente indotta a prendere parte ad un programma di formazione e lavoro. Più precisamente, il 20 ottobre 2011 il *Jobcentre Plus* le aveva segnalato la opportunità di partecipare ad un "*open day*" in cui una impresa, operante nel settore della grande distribuzione, intendeva selezionare candidati per una settimana di formazione seguita da un colloquio di lavoro. Miss Reilly – potenzialmente disposta ad accettare una occupazione in tale ambito – aveva partecipato all'evento con la convinzione che dalla propria presenza non sarebbe potuto derivare alcun vincolo. In tale occasione, l'agenzia per l'impiego che gestiva la selezione dei candidati le aveva comunicato che il programma proposto – denominato *sector-based work academy scheme*, cd. *sbwa scheme* – prevedeva una fase di formazione, antecedente al colloquio, che avrebbe potuto protrarsi fino a sei settimane. Dopo alcuni giorni le veniva poi annunciato che aveva superato le selezioni e che il 31 ottobre 2011 avrebbe iniziato la fase di formazione. La ricorrente, avendo notato forti discrepanze tra ciò che le era stato descritto inizialmente e quella che, nei fatti, era stata la offerta, aveva informato la referente del *Jobcentre Plus* della propria volontà di declinarla. Questa tuttavia, sebbene stupita da tale durata, la aveva avvisata che la partecipazione era obbligatoria e, nel caso in cui si fosse sottratta, avrebbe rischiato sanzioni che le avrebbero fatto perdere o diminuire la indennità, senza tuttavia precisare in che misura o per quanto tempo. In tale circostanza a Miss Reilly venivano però fornite informazioni errate, in quanto la partecipazione al *sbwa scheme* era facoltativa e, solo dopo avervi aderito, diveniva obbligatorio portarlo a termi-

ne, pena le predette sanzioni. La errata informazione si rivelava quindi decisiva in quanto Miss Reilly, non potendo permettersi di perdere la propria unica fonte di reddito, si vedeva costretta ad interrompere la collaborazione volontaria con il museo ed ad iniziare così il *sbwa scheme* in cui, al termine di una prima settimana di formazione, le veniva comunicato che sarebbero seguite due settimane di lavoro non retribuito presso un punto vendita. Tale attività – ad avviso della ricorrente non utile ad acquisire competenze – veniva poi seguita da una ulteriore settimana di formazione, che tuttavia poco differiva da quanto appreso durante la prima settimana. Nella sesta settimana, infine, Miss Reilly veniva contattata dalla impresa operante nella grande distribuzione per tentare di organizzare un colloquio, che tuttavia non si è poi mai concretizzato.

3. A fronte dei fatti succintamente descritti Miss Reilly si è quindi rivolta alla *Administrative Court* con un ricorso basato su quattro elementi.

In via principale aveva richiesto la declaratoria di invalidità della normativa che avrebbe dovuto regolare il programma a cui aveva preso parte, poiché non forniva idonea descrizione del medesimo e, segnatamente, delle circostanze in cui la partecipazione avrebbe dovuto considerarsi obbligatoria.

Ove detta richiesta fosse stata respinta, in via subordinata, aveva richiesto la declaratoria di invalidità del *sbwa scheme* per omessa pubblicazione delle caratteristiche del medesimo da parte del Ministero del lavoro.

Aveva richiesto inoltre di essere risarcita dei danni derivanti dal venire illegittimamente indotta a svolgere attività lavorative non retribuite, con conseguente perdita di *chance* derivante dall'essere stata costretta ad interrompere la propria collaborazione in ambito museale, in quanto incompatibile con l'impegno richiesto dal *sbwa scheme*.

A seguito alla induzione a partecipare ad uno *scheme* non retribuito, sotto la minaccia della riduzione o della eliminazione della propria unica fonte di reddito, aveva infine ritenuto sussistere la violazione dell'art. 4 della CEDU che stabilisce la proibizione del lavoro forzato.

4. La politica attiva proposta dal Governo Britannico si caratterizza per la erogazione di una indennità ai disoccupati od inoccupati, associata ad un supporto nella ricerca di una occupazione, che si realizza nella promozione – a cura del *Jobcentre Plus* – di esperienze di lavoro e di formazione, in enti ed imprese convenzionate, regolate non in forma contrattuale, ma piuttosto attraverso appositi "*schemes*" ed "*arrangements*" (per un approfondimento si veda S. HARDY, *Labour Law in Great Britain*, Wolters Kluwer, 4rd. ed., 2011, 96).

Gli *schemes* in esame, vengono previsti dal *Jobseekers Act* del 1995 (cfr. SOCIAL SECURITY ADVISORY COMMITTEE, *The [draft] social security (jobseeker's allowance skills training conditionality pilot): regulations 2010 (S.I.2010 No. XXX)*, London, Stationery Office, 2009 e, tra gli altri, M. BARNES, *Jobseeker's allowance handbook*, Child Poverty Action Group, 1998, 3rd ed.), e costituiscono dei modelli sulla cui base imprese interessate a reclutare personale vengono – attraverso la mediazione del *Jobcentre Plus* – messe in contat-

to con soggetti percettori della *Jobseeker's Allowance*. Il *Jobseekers Act* del 1995 funge da norma quadro rimandando una più dettagliata regolamentazione degli *schemes* ad atti di legislazione delegata, le c.d. *regulations*, emanate dal Ministero del lavoro previa autorizzazione del Parlamento. La *ratio* di questo vaglio risiede nel legame tra la *Jobseeker's Allowance* e gli *schemes*, *rectius* i meccanismi sanzionatori presenti negli *schemes*, che possono ridurre o negare la indennità a chi rifiuti di prendervi parte senza una valida ragione.
In applicazione degli *schemes* possono poi essere stipulati degli *arrangements*, convenzioni tra il Ministero del lavoro e soggetti privati riguardanti la concreta esecuzione del singolo *scheme*.
5. Per quanto il *Jobseekers Act* del 1995 effettui tale distinzione, la prassi presenta un quadro decisamente più caotico in cui vengono identificati con l'appellativo "*scheme*" anche ulteriori fattispecie che non sono tecnicamente tali e che dovrebbero più precisamente essere qualificate quali "*sub-schemes*" o "*programmes*". Questi, pur non previsti dal *Jobseekers Act* del 1995, sono modelli creati dal Ministero del lavoro e possono essere classificati quali *tertium genus* a metà tra gli "*schemes*" e gli "*arrangements*". Nascono infatti sotto l'ombrello di uno *scheme* ma vengono poi modificati, in via totalmente informale, per assecondare le esigenze delle parti coinvolte. Il numero ed il grado di eterogeneità di questi "*sub-schemes*" sono tali da renderne impossibile una descrizione, salvo la possibilità di individuarne un minimo comune denominatore nello *scheme* da cui sono stati generati. Tali *sub-schemes*, pur rimanendo al di fuori della normativa, sono stati finora utilizzati dal Ministero del lavoro per tentare di inserire o reinserire i disoccupati e gli inoccupati nel mercato del lavoro. Il Ministero ha così creato una serie di *programmes* volti ad accogliere le esigenze che le differenti categorie di percettori della *Jobseeker's Allowance* hanno via via mostrato, ritenendo che le evoluzioni del mercato richiedano la facoltà di poter generare "*schemes*" senza dover emanare sempre nuove *regulations*.
Il caso in esame costituisce una dimostrazione di tale sistema. Il *sbwa scheme* costituisce un *sub-scheme* dell'*Employment*, *Skills and Enterprise Scheme* normato dalle *Jobseeker's Allowance Regulations* (così come da ultimo modificate nel 2011). Attraverso tale atto, vagliato dal Parlamento, infatti il Ministero del lavoro ha regolato uno *scheme*, l'*Employment*, *Skills and Enterprise Scheme*, sotto il cui ombrello successivamente ha poi emanato una serie di *arrangements* e di *sub-schemes*, tra cui il *sbwa scheme*, che non sono normati da apposite *regulations*, ma vengono genericamente descritti in documenti informativi a libera consultazione sul sito internet del Governo. Inoltre, data la prassi di costruire il singolo *sub-scheme* sulle esigenze delle parti interessate, non sono presenti documenti che lo definiscano precisamente, ed i candidati apprendono le caratteristiche specifiche di un dato "*scheme*" solo attraverso un colloquio con il proprio referente del *Jobcentre Plus*.

6. La impossibilità di individuare una fonte idonea a determinare la disciplina applicabile allo "*scheme*" a cui era stata indotta a partecipare, ha pertanto condotto Miss Reilly a richiedere la declaratoria di illegittimità delle *Jobseeker's Allowance Regulations* in quanto non contenenti disposizioni sufficienti a normare gli aspetti fondamentali dell'*Employment, Skills and Enterprise Scheme*. Il giudice della *Administrative Court* ha tuttavia ritenuto che le *Jobseeker's Allowance Regulations* forniscano una descrizione dell'*Employment, Skills and Enterprise Scheme* conforme al *Jobseekers Act* del 1995. Egli ha sostenuto infatti che nelle *Regulations* vengono indicati i tratti peculiari dello *scheme*, comprese le sanzioni applicabili a chi, una volta selezionato, non vi partecipa o vi partecipa solo in parte. Per la *Administrative Court* quindi le *Regulations*, pur essendo a carattere generale – per soddisfare la necessità del Ministero del lavoro di declinare poi le varie previsioni nei singoli *sub-schemes* –, non possono essere giudicate invalide.
Rigettando il primo capo del ricorso il giudice ha poi affrontato il tema della carenza di pubblicità dello *scheme* in esame che, di fatto, viene descritto solo in una guida del *Jobcentre Plus* per aziende interessate a reclutare personale. Considerando che nell'ordinamento Britannico non esiste una norma generale che preveda l'obbligo di pubblicare *policy* ministeriali o che precisi il livello di dettaglio che devono raggiungere gli atti informativi, e tenuto conto della oggettiva difficoltà di pubblicare ogni eventuale *sub-scheme*, visto che può variare a seconda del datore di lavoro che lo propone, il giudice ha rigettato anche il secondo capo del ricorso. Ha infatti ritenuto che la suddetta guida – disponibile sul sito internet del Governo – costituisca uno strumento sufficiente ad adempiere all'onere di fornire informazioni ai soggetti interessati, mostrando di preferire la efficacia della informazione alla forma.
Per quanto le procedure indicate siano state ritenute coerenti con gli obblighi derivanti dalla normativa, il giudice della *Administrative Court* ha però ammesso che la condotta posta in essere dal *Jobcentre Plus* è contraria all'art. 4 delle *Regulations*, il quale prevede che al soggetto selezionato per lo *scheme* debba essere notificato un avviso scritto per comunicargli la richiesta di partecipare, il giorno di inizio e la durata, le attività che gli verranno richieste e le sanzioni a cui potrà essere sottoposto nel caso in cui dovesse interrompere ingiustificatamente la partecipazione. Miss Reilly infatti, non avendo ricevuto un avviso scritto che specificasse che la propria partecipazione era facoltativa, ha accettato di partecipare, per sei settimane, ad uno *scheme* non retribuito a causa delle errate informazioni fornitele oralmente dalla propria referente del *Jobcentre Plus*. Tuttavia, per la presente violazione, è previsto un rimedio alternativo, interno al Ministero del lavoro, a competenza dell'*Indipendent Case Examiner* che può emanare delle "*recommendations*" anche tali da disporre il risarcimento del danno subito. Il giudice della *Administrative Court* pertanto, pur ritenendo sussistente la violazione dell'art. 4 delle *Jobseeker's Allowance Regulations*, si è dichiarato incompetente a decidere il caso.

Riguardo all'ultimo capo dell'appello invece il giudice ha affermato come il *sbwa scheme* non possa paragonarsi alle forme di sfruttamento o di lavoro forzato contro cui si pone l'art. 4 della CEDU, considerato, tra l'altro, che il principale obiettivo a cui lo *scheme* tende è di aumentare le possibilità che il partecipante riesca a trovare una occupazione.

7. La sentenza della *Administrative Court* è stata poi impugnata dinnanzi alla *Court of Appeal*, in relazione ai capi del ricorso rigettati in primo grado.

La *Court of Appeal* ha accolto il primo capo del ricorso ritenendo che il *Jobseekers Act* del 1995 richieda che le *Regulations* debbano obbligatoriamente presentare una dettagliata descrizione dello *scheme*. Dalla analisi delle *Regulations* invece emerge come non vengano adeguatamente specificate le modalità di selezione del candidato, non venga determinata precisamente la durata, ma soprattutto manchi una adeguata informazione riguardo allo svolgimento dello *scheme*. La Corte ha ritenuto che, a fronte della disciplina quadro del *Jobseekers Act* del 1995, sia necessario che la normativa delegata operi ad un livello maggiormente dettagliato, specificando gli ambiti indicati dalla normativa generale. La descrizione dell'*Employment*, *Skills and Enterprise Scheme* prevista nelle *Jobseeker's Allowance Regulations* invece non pare aggiungere nulla rispetto a quanto stabilito dal *Jobseekers Act* del 1995 e pertanto queste devono essere annullate. Conseguentemente anche tutti gli eventuali *arrangements* generati in riferimento a tale *scheme* non possono essere ritenuti validi.

Nonostante ogni modifica delle *Jobseeker's Allowance Regulations* sia stata debitamente presentata in Parlamento – la ultima nel 2011 – questo non ha comunque impedito il verificarsi di casi come quello in esame. Il vaglio Parlamentare è infatti avvenuto sulla disciplina generale prevista per l'*Employment*, *Skills and Enterprise Scheme* – comunque ritenuta insufficiente – e non sulle proprie innumerevoli applicazioni presenti nella prassi. La Corte ha ritenuto quindi che il vaglio Parlamentare debba essere effettuato riguardo a *schemes* dettagliati, in modo da verificare l'operato della amministrazione, accertarsi che gli *schemes* descritti nelle *regulations* rispettino i requisiti richiesti e garantire ai soggetti che intendono parteciparvi che le sanzioni previste siano conformi alla legge.

La *Court of Appeal* inoltre, pur riconoscendo la mancanza di un onere di pubblicità delle *policy* ministeriali, ha sottolineato la importanza che gli *schemes* vengano resi conoscibili e che vi sia la certezza che ogni individuo che intenda parteciparvi sia debitamente informato delle obbligazioni a cui dovrà sottoporsi.

La Corte ha ritenuto infine che le attività previste dal *Jobseekers Act* del 1995 non violino l'art. 4 della CEDU poiché non possono considerarsi eccessive o sproporzionate rispetto ai potenziali vantaggi che potrebbero derivare dall'aver svolto una tal esperienza di formazione e lavoro.

8. I ragionamenti della *Court of Appeal* offrono molteplici spunti che, *de jure condendo*, potrebbero interessare anche l'ordinamento italiano, impegnato in

questi mesi nella definizione delle normative regionali sui tirocini in seguito alle indicazioni contenute nelle Linee-guida in materia di tirocini emanate dalla Conferenza permanente Stato-Regioni il 24 gennaio 2013 (consultabili al sito *www.adapt.it/fareapprendistato/*, voce *Stage*).
La fattispecie del tirocinio presente nell'ordinamento italiano pare infatti presentare affinità con il *sbwa scheme*, che si rivolge ai soggetti che potrebbero beneficiare di un periodo di formazione specifica associato ad una esperienza lavorativa. È tuttavia interessante vedere come, a fronte dei medesimi obiettivi, i due ordinamenti abbiano adottato soluzioni parzialmente differenti.
9. Il modello inglese sembra integrare in maniera coerente il principio della «valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo» che, a norma dell'art. 1, comma 34, lett. a), l. n. 92/2012, dovrebbe ispirare anche la regolamentazione italiana. Si noti infatti come la tensione dello *scheme* sia rivolta a garantire un colloquio di lavoro – per un contratto di apprendistato – che viene anticipato da un breve periodo in cui la impresa può verificare la capacità e la volontà di apprendimento del candidato, oltre che la idoneità del medesimo a svolgere una data attività lavorativa. L'elemento centrale dello *scheme* è quindi l'arricchimento del patrimonio di competenze personali del candidato che, anche in caso di esito negativo del colloquio, dovrebbero comunque permettergli di accrescere le proprie possibilità di trovare una occupazione in futuro. Nelle valutazioni della Corte la circostanza che lo *scheme* in esame comporti una attività non retribuita non rileva *in re ipsa*, ma solo in quanto Miss Reilly è stata illegittimamente indotta a svolgerla. I giudici della Corte non hanno infatti mai espresso giudizi negativi sulla circostanza che si trattasse di lavoro gratuito, mentre hanno invece sostenuto i capi del ricorso in cui Miss Reilly lamentava la scarsa qualità della formazione, la mancanza di figure idonee a fornirle insegnamenti sul luogo di lavoro e la eccessiva semplicità e ripetitività delle mansioni assegnatele. Pur non trattandosi di attività gratuita *tout court*, poiché Miss Reilly percepiva una indennità statale, l'ammontare della stessa è comunque tale da tenere ben distinti gli *schemes* dai contratti di lavoro. Tale distinzione è peraltro marcata anche negli *schemes* che prevedono una retribuzione pari al *National Minimum Wage* che infatti è solo leggermente superiore alla indennità. L'approccio dell'ordinamento inglese pare quindi opposto rispetto a quello dell'ordinamento italiano, che sembra invece porre molta enfasi sull'aspetto retributivo. La valorizzazione dell'elemento formativo – che si desume anche dal ragionamento svolto dai giudici inglesi, in entrambi i gradi del giudizio, rispetto alla presunta violazione dell'art. 4 della CEDU – pare invero più coerente con gli obiettivi a cui il tirocinio tende, che non devono confondersi con lo scambio dell'attività lavorativa con una contropartita economica, tipico dei contratti di lavoro.
10. Il limitato periodo per cui può protrarsi il presente *scheme* – massimo sei settimane – costituisce poi un ulteriore elemento che rafforza la distinzione. Pare quindi che lo *scheme* costituisca un preludio del contratto di apprendistato o, visto in ottica italiana, una sorta di periodo di prova. Tale affinità porta a

valutare la opportunità di limitare la durata massima dei tirocini formativi e di orientamento alle durate dei periodi di prova previste dalla contrattazione collettiva per gli apprendisti inquadrati ad un livello equiparabile. Questo approccio garantirebbe una durata del tirocinio parametrata sulla complessità delle attività su cui verte e parrebbe utile a contrastarne un utilizzo distorto, facendo sì che ogni tirocinio abbia la durata necessaria e sufficiente a far comprendere alle parti se vi è un interesse a stipulare un contratto di lavoro o meno. Seguendo gli orientamenti giurisprudenziali maggioritari (*ex multis* si vedano Cass. 24 luglio 1990, n. 7493 in banca dati *Leggi d'Italia Professionale* e Cass. 07 dicembre 1998, n. 12739 in banca dati *Leggi cit.*) parrebbe tuttavia che detto contratto non possa poi prevedere il periodo di prova, mancando il necessario interesse delle parti.

11. L'aspetto principale su cui la Corte esprime il proprio convincimento tuttavia risiede nella idoneità delle *Jobseeker's Allowance Regulations* di delineare una disciplina chiara e completa dell'*Employment*, *Skills and Enterprise Scheme* al fine di assicurare ai soggetti interessati a prendervi parte una adeguata conoscenza delle caratteristiche principali. Tale necessità è sentita anche dall'ordinamento italiano che, infatti, all'art. 1, comma 34, lett. b), l. n. 92/2012 richiede una «puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività», oltre che la «individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio» (art. 1, comma 34, lett. c), l. n. 92/2012).

Il sistema inglese si basa su una legislazione quadro che rimanda alla legislazione delegata la creazione di specifici *schemes* che devono poi essere validati, a pena di nullità, in sede Parlamentare. Tale sistema di verifica è volto ad assicurare che la disciplina di dettaglio rispetti la norma generale e che i soggetti interessati a partecipare ad uno *scheme* siano correttamente informati riguardo agli oneri a cui si dovranno sottoporre. Dalla posizione difensiva del Ministero del lavoro emerge però come detto modello incontri evidenti ostacoli applicativi, giacché evidentemente il vaglio Parlamentare riduce esponenzialmente l'ambito operativo del Ministero la cui prassi, prima della sentenza di cui sopra, era di procedere autonomamente alla creazione di *schemes* ogni qual volta lo avesse ritenuto opportuno. Si tratta di una scelta di politica legislativa volta a sacrificare il pragmatismo in luogo della legalità e della prevenzione di usi distorti degli *schemes*.

Una analoga procedura di controllo, gravosa ma efficace, potrebbe essere introdotta anche nel sistema italiano. Posto che i modelli di convenzione sono sostanzialmente atti amministrativi creati sulla base degli standard minimi definiti dalle Linee Guida recepiti dalle Regioni e dalle Province Autonome, una eventuale verifica potrebbe essere effettuata sul progetto formativo che deve essere definito dal soggetto ospitante e dal soggetto promotore. A tal fine potrebbe essere idoneo l'istituto della certificazione dei contratti ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del d.lgs. n. 276/2003. La procedura di certificazione dovrebbe garantire la conformità del singolo progetto formativo rispetto alla normativa Regionale ed assicurare quindi al tirocinante una adeguata infor-

mazione rispetto alla figura del proprio *tutor*, alle attività che gli verranno affidate, agli obiettivi ed alle modalità di svolgimento del tirocinio ed alle competenze da acquisire. Inoltre – prendendo a riferimento le prassi adottate dalla Commissione di certificazione costituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia (per cui si veda F. PASQUINI, M. TIRABOSCHI, *La certificazione dopo il collegato lavoro (l. 183/2010)*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2011, 80) – eventuali usi distorti dello strumento potrebbero essere scongiurati dagli accessi dei Commissari nelle aziende ospitanti e dalla relativa audizione dei tirocinanti. L'attività dei Commissari, associata a quella degli Ispettori del Lavoro, potrebbe così intensificare il numero di controlli – senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica – e rendere meno probabile il proliferare degli abusi di tale fattispecie. La procedura di certificazione obbligatoria per i tirocini potrebbe essere prevista, in via sperimentale, da parte di qualche Giunta Regionale "illuminata" che decidesse di adottare uno strumento innovativo per tentare di contrastare efficacemente gli abusi. Evidentemente si tratta di un appesantimento del sistema, tuttavia il caso in esame dimostra come un ordinamento quale quello del Regno Unito abbia, in maniera non esente da critiche, sacrificato le esigenze di flessibilità per evitare che in un ambito così delicato potessero verificarsi abusi della normativa.

L'analisi del caso in esame pare però soprattutto dimostrare la importanza di una regolamentazione certa, che disciplini in maniera comprensibile ed accessibile il contenuto della esperienza di formazione e lavoro, oltre agli oneri incombenti sulle parti contraenti. Tale modello dovrebbe essere preso quale esempio virtuoso per quelle Regioni che, nel passato, hanno preferito nascondersi nel silenzio normativo o replicare in maniera pressoché pedissequa le normative statali, in luogo di tentare di fornire uno strumento che, oltre ad essere utile ai soggetti direttamente interessati, avrebbe potuto contribuire a scongiurare condotte troppo spesso al limite della legalità.

Gabriele Gamberini
Scuola internazionale di Dottorato
in Formazione della persona e mercato del lavoro,
Adapt – CQIA – Università degli Studi di Bergamo.