La delega sui tirocini formativi e di orientamento: un intervento di dubbia legittimità sul piano costituzionale

di Serena Facello

Tanti sono i temi di discussione nell'ambito della proposta di riforma del mercato del lavoro. Uno, però, così come già accaduto all'indomani dell'approvazione della manovra estiva bis (d.l. n. 138/2011), è destinato a far discutere l'opinione pubblica e, forse, costituzionalisti, più che giuslavoristi: i tirocini formativi e di orientamento.

L'articolo 12, infatti, delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, con modalità che assicurino ampio coinvolgimento di tutti i soggetti interessati (quelle previste dal comma 90, art. 1, l. n. 247/2007), uno o più decreti legislativi per l'individuazione di principi fondamentali e requisiti minimi dei tirocini formativi e di orientamento. Si tratta dunque di una vera e propria legge delega, con la relativa previsione dei principi cui attenersi nella legislazione di attuazione: revisione della disciplina, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo; 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; 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; previsione di non assoluta gratuità del tirocinio, attraverso il riconoscimento di una indennità, anche in forma forfetaria, in relazione alla prestazione svolta.

Tante sono le riflessioni possibili, anche sul contenuto dei principi e criteri direttivi adottati. Più ancora, però, che un'analisi di merito, appare utile, in sede di primo commento, analizzare la questione – pregiudiziale, per così dire – della legittimità di un intervento statale in questa materia. La questione, com'è noto, nasce a seguito della sentenza n. 50/2005 della Corte costituzionale che, passando al vaglio l'intera riforma Biagi, dichiarava incostituzionale l'art. 60, d.lgs. n. 276/2003, sui tirocini estivi, poiché «la disciplina, dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene alla formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni». Tale interpretazione è stata nei fatti estesa all'intera materia. Si è detto, infatti, che se era stata considerato incostituzionale l'intervento legislativo sui tirocini estivi, a maggior ragione, in quanto ben più profondo, doveva esserlo quello sui tirocini formativi e di orientamento. Le Regioni, dunque, hanno, più o meno prontamente e in maniera più o meno autonoma rispetto al quadro normativo fino ad allora esistente (l. n. 196/1997, d.m. n. 142/1998), disciplinato la materia. Indiretta conferma della correttezza di tale interpretazione è giunta proprio dal discusso provvedimento contenuto nella manovra estiva *bis*. L'articolo 11, infatti, apportando notevoli novità alla disciplina dei tirocini, è rubricato "livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini"; proprio il riferimento ai livelli essenziali, costituzionalmente

di competenza statale, non può non essere letto come consapevolezza, da parte del Legislatore, di muoversi in materia regionale. A scanso di equivoci, non solo viene ribadita in apertura, al comma 1, tale competenza («I tirocini formativi e di orientamento possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali») ma, il comma 2, qualifica la normativa statale di cui al Pacchetto Treu e al suo decreto ministeriale di attuazione, come cedevole rispetto alla normativa regionale («In assenza di specifiche regolamentazione regionali trovano applicazione, per quanto compatibili con le disposizioni di cui al comma che precede, l'articolo 18 della legge 24 giugno 1997 n. 196 e il relativo regolamento di attuazione»). Già allora, pur nel riconoscimento da parte del Legislatore della competenza regionale, si era aperto il dibattito, portato avanti soprattutto dalle Regioni, sulla legittimità di un intervento statale, sia pure solo nell'ambito della definizione di livelli di tutela essenziali, che assicurassero uniformità sul territorio nazionale e contribuissero a combattere gli abusi.
Una prospettiva del tutto diversa, invece, è quella che si intravede nell'articolo 12 del disegno di legge, che, se fosse approvato, costituirebbe, come detto, una vera e proprio legge delega per il Governo alla predisposizione di una normativa, probabilmente quadro, dunque da declinare poi a livello regionale, ma su aspetti tutt'altro che secondari: modalità di prestazione dell'attività da parte del tirocinante, sanzioni amministrative, riconoscimento di una indennità. Che nelle intenzioni del Governo si tratti di normativa quadro, si evince dalla lettura del documento che ha anticipato il disegno di legge, quello del 23 marzo scorso, in cui si chiarisce 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.
Si pone oggi, dunque, di nuovo, l'annosa questione della competenza statale. Come prevedibile, ancor di più oggi rispetto all'estate scorsa, le Regioni si oppongono ad una simile interpretazione e hanno richiesto, infatti, in sede di audizione alla commissione lavoro del Senato, di eliminare l'articolo 12 dalla riforma. Con spirito pragmatico, esse suggeriscono eventualmente la strada dell'intesa Stato-Regione, per stabilire, di comune accordo, principi uniformi da applicare su tutto il territorio.
Non vi è dubbio che si tratti di un problema estramamente complesso alla luce dell'equilibrio costituzionale dettato dall'articolo 117 Cost. Pur nella consapevolezza che le sentenze della Corte costituzionale non hanno alcuna efficacia che vada oltre il singolo intervento – dunque, in questo caso, che la illegittimità dello Stato a legiferare riguardi i soli tirocini estivi – non si può certo ignorare tale precedente, specie alla luce dell'ampio spazio di azione che si è riservato il Governo nel costruire la delega. Esigenze, dunque, quanto meno di prudenza e di certezza del diritto, possono suggerire un passo indietro. Il rischio, infatti, è che, se è stato considerato incostituzionale un intervento statale tutto sommato leggero, com'era quello sui tirocini estivi, a maggior ragione la Consulta potrebbe essere intransigente sui tirocini formativi e di orientamento, ove ampio si delinea l'intervento statale e rispetto ai quali gli unici profili di rilievo, e dunque competenza, statale consistono nella tutela della salute e sicurezza dei tirocinanti – con la conseguente previsione della copertura assicurativa Inail – e nella determinazione di quei livelli di tutela essenziali, già disciplinati dal d.l. n. 138/2011.