



CIRCOLARE N. 8/2018

*Agli Ispettorati interregionali e territoriali del lavoro*

*Al Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro*

*All'INPS  
Direzione centrale entrate e recupero crediti*

*All'INAIL  
Direzione centrale rapporto assicurativo*

*Alla Provincia Autonoma di Bolzano*

*Alla Provincia Autonoma di Trento*

*All'Ispettorato regionale del lavoro di Palermo*

Oggetto: tirocini formativi e di orientamento – indicazioni operative per il personale ispettivo.

La Commissione Centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, riunitasi lo scorso 8 febbraio, ha inserito i tirocini tra gli ambiti principali di intervento per l'attività di vigilanza dell'Ispettorato nazionale del lavoro per l'anno 2018.

Al riguardo, appare opportuno fornire indicazioni operative che, alla luce dell'adozione delle nuove linee guida approvate in Conferenza permanente Stato Regioni il 25 maggio 2017, possano essere utili al corretto inquadramento dei tirocini, in particolare di quelli extracurricolari.

Va premesso che la programmazione di tali interventi presuppone l'attivazione di **apposite sinergie con i competenti uffici della Regione**. Ciò al fine di individuare, attraverso l'analisi dei dati disponibili, possibili fenomeni di elusione quali, ad esempio, **il ricorso sistematico ai tirocini da parte di taluni soggetti ospitanti o l'attivazione di un numero dei tirocini particolarmente elevato in rapporto all'organico aziendale**.

### **Nuove linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento**

Come anticipato, in data 25 maggio 2017 la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ha approvato le nuove *"linee guida in materia di tirocini di formazione e di orientamento"* che hanno inteso aggiornare ed integrare il contenuto delle linee guida approvate il 24 gennaio 2013 e superare le criticità emerse nei primi anni di

attuazione delle discipline regionali.

Peraltro, le linee guida del 2017 tengono conto della raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 10 marzo 2014, che definisce a livello europeo il tirocinio come *“un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, retribuita 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”*.

Oggetto delle nuove linee guida sono, unicamente, i **tirocini cosiddetti extracurricolari** (formativi, di orientamento, di inserimento/reinserimento lavorativo), mentre sono esclusi i tirocini curriculari, i tirocini previsti per l'accesso alle professioni ordinistiche nonché i periodi di pratica professionale, i tirocini transnazionali svolti all'estero o presso un ente sovranazionale, i tirocini per soggetti extracomunitari promossi all'interno delle quote di ingresso, che sono regolati dall'accordo 99/CSR del 5 agosto 2014.

Inoltre, resta ferma la speciale disciplina, attualmente vigente, in tema di tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione delle persone prese in carico dal servizio sociale, professionale e/o dai servizi sanitari, che sono regolati dall'accordo 7/CSR del 22 gennaio 2015.

Va tuttavia ricordato che, in materia, le Regioni hanno competenza legislativa esclusiva in forza dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione, come peraltro ribadito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 287/2012 e che, allo stato attuale, non tutte le Regioni hanno recepito i contenuti delle linee guida adottate nel 2017 in Conferenza Stato/Regioni (fra quelle che hanno provveduto Lazio, Calabria, Sicilia, Basilicata, Veneto, Lombardia, Marche Piemonte, Liguria, Molise e Provincia autonoma di Trento). Pertanto, per le Regioni che non hanno ancora provveduto, la disciplina di riferimento resta quella adottata a seguito dell'approvazione delle linee guida del 2013.

Ciò premesso, **le presenti indicazioni hanno una valenza orientativa dell'attività di vigilanza e sono finalizzate ad assicurare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.**

### **Riqualificazione del rapporto di tirocinio**

L'attività di vigilanza in materia è principalmente finalizzata alla verifica della genuinità dei rapporti formativi atteso che, in termini generali, l'organizzazione dell'attività dei tirocinanti – benché finalizzata all'apprendimento *on the Job* – può presentare aspetti coincidenti con i profili dell'eterodirezione che tipicamente connotano i rapporti di lavoro subordinato. È pertanto necessario che la verifica ispettiva **valuti complessivamente le modalità di svolgimento del tirocinio in modo tale da poter ritenere l'attività del tirocinante effettivamente funzionale all'apprendimento e non piuttosto all'esercizio di una mera prestazione lavorativa.**

Sotto tale profilo, quindi, può risultare dirimente anche la verifica dell'osservanza della normativa regionale, nel cui ambito viene svolto il tirocinio tenendo presente che la stessa potrebbe anche discostarsi dai principi stabiliti dalle linee guida adottate in Conferenza Stato/Regioni nel 2017.

In termini generali il personale ispettivo, ove riscontri la violazione delle disposizioni regionali che regolano l'istituto o in caso di mancanza dei requisiti propri del tirocinio, fermo restando un accertamento in concreto della reale natura del rapporto intercorso tra le parti, potrà ricondurre il tirocinio alla forma comune di rapporto di lavoro, ossia il rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, così come previsto dall'articolo 1 del D.Lgs. n. 81/2015.

A titolo esemplificativo possono ricorrere le seguenti ipotesi di violazione della normativa regionale:

- tirocinio attivato in relazione ad attività lavorative per le quali non sia necessario un periodo formativo, in quanto attività del tutto elementari e ripetitive;
- tirocinio attivato con un soggetto che non rientra nelle casistiche indicate dalla legge regionale e che, esemplificando, le linee guida indicano al punto 1 lettere da a) ad e) (soggetti in stato di disoccupazione, beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, lavoratori a rischio di disoccupazione, soggetti già occupati che siano in cerca di altra occupazione, soggetti disabili e svantaggiati);
- tirocinio di durata inferiore al limite minimo stabilito dalla legge regionale;
- tirocinio attivato da soggetto promotore che non possiede i requisiti previsti dalla legge regionale;
- totale assenza di convezione tra soggetto ospitante e soggetto promotore;
- totale assenza di PFI;
- coincidenza tra soggetto promotore e soggetto ospitante;
- tirocinio attivato per sostituire lavoratori subordinati nei periodi di picco delle attività e personale in malattia, maternità o ferie;
- tirocinio attivato per sopperire ad esigenze organizzative del soggetto ospitante. Ciò può pertanto avvenire, a titolo esemplificativo, nei casi in cui il buon andamento dell'unità produttiva è demandato al solo tirocinante (es. unico cameriere all'interno di un pubblico esercizio) oppure nei casi in cui quest'ultimo svolga in maniera continuativa ed esclusiva un'attività essenziale e non complementare all'organizzazione aziendale e sia in essa perfettamente inserito;
- tirocinio attivato con un soggetto che abbia avuto un rapporto di lavoro subordinato o una collaborazione coordinata e continuativa con il soggetto ospitante negli ultimi due anni;
- tirocinio attivato con un soggetto con il quale è intercorso un precedente rapporto di tirocinio, fatte salve eventuali proroghe o rinnovi nel rispetto della durata massima prevista dalla legge regionale;
- tirocinio attivato in eccedenza rispetto al numero massimo consentito *ex lege*;
- impiego del tirocinante per un numero di ore superiore rispetto a quello indicato nel PFI in modo continuativo e sistematico durante l'arco temporale di svolgimento del rapporto. La sistematicità, a titolo esemplificativo, può ricorrere ove il tirocinante venga impiegato per un numero di ore superiore di almeno il 50% rispetto a quello stabilito dal PFI;
- difformità tra quanto previsto dal PFI in termini di attività previste come oggetto del tirocinio e quanto effettivamente svolto dal tirocinante presso il soggetto ospitante;
- corresponsione significativa e non episodica di somme ulteriori rispetto a quanto previsto nel PFI.

Appare, quindi, evidente che l'attivazione di un tirocinio per attività che non necessitano di un periodo formativo o l'assenza di uno degli elementi essenziali – quali ad esempio la convenzione di tirocinio o il Piano formativo individuale – come pure la violazione dei requisiti soggettivi previsti in capo al tirocinante, al soggetto ospitante e al promotore, **si configurano come irregolarità che di per sé compromettono la natura formativa del rapporto, rendendo di fatto più agevole la ricostruzione della fattispecie in termini di rapporto di lavoro.**

Allo stesso modo, anche in assenza di violazioni specifiche della normativa regionale, particolare valore assumerà, ai fini della ricostruzione della fattispecie in termini di rapporto di lavoro,

l'assoggettamento del tirocinante alle medesime regole vigenti per il personale dipendente in relazione, in particolare, alla gestione delle presenze e all'organizzazione dell'orario (si pensi ad esempio alla sussistenza di forme di autorizzazione preventiva per le assenze assimilabili alla richiesta di ferie o all'organizzazione delle attività in turni in modo tale che il tirocinante integri "team" di lavoro), oppure l'imposizione al tirocinante di standard di rendimento periodici, rilevati mediante i sistemi di misurazione utilizzati per i lavoratori, in funzione del raggiungimento degli obiettivi produttivi aziendali.

Il superamento della durata massima del tirocinio stabilita dalla legge regionale comporta, invece peculiari conseguenze sanzionatorie. In tali casi, infatti, la prosecuzione di fatto del rapporto, non più coperto dalla comunicazione preventiva afferente ad un tirocinio scaduto *ex lege*, non potrà che essere ricondotta ad una prestazione lavorativa che, se connotata dagli indici della subordinazione, comporterà l'applicazione della maxisanzione.

Nel caso in cui, diversamente, il superamento della durata del tirocinio prevista nel PFI risulti comunque inferiore alla durata massima stabilita dalla legge regionale, sussistendo tutti gli ulteriori requisiti di regolarità del rapporto formativo, la fattispecie andrà ricondotta ad una semplice proroga eventualmente sanzionabile solo ai sensi dell'articolo 9 bis D.L. n. 510/1996 (conv. da L. n. 608/1996).

### **Apparato sanzionatorio regionale**

Le linee guida del 2017 hanno previsto la possibilità di recepire uno specifico apparato sanzionatorio in funzione della sanabilità o meno delle violazioni della normativa regionale.

In proposito è prevista l'**intimazione alla cessazione del tirocinio**, pena l'interdizione per il soggetto promotore e/o ospitante ad attivarne altri nei successivi 12/18 mesi, per le seguenti violazioni definite non sanabili relative:

- ai soggetti titolati alla promozione;
- alle caratteristiche soggettive e oggettive richieste al soggetto ospitante del tirocinio;
- alla proporzione tra organico del soggetto ospitante e numero di tirocini;
- alla durata massima del tirocinio;
- al numero di tirocini attivabili contemporaneamente;
- al numero o alle percentuali di assunzione dei tirocinanti ospitati in precedenza;
- alla convenzione richiesta ed al relativo piano formativo.

Diversamente sono soggette, in una prima fase, a **semplice invito alla regolarizzazione** e, in caso di successivo inadempimento alla medesima procedura di intimazione ed interdizione, le seguenti ipotesi sanabili:

- inadempienza dei compiti richiesti ai soggetti promotori e ai soggetti ospitanti e ai rispettivi tutor;
- violazioni della convenzione o del piano formativo, nel caso in cui la durata residua del tirocinio consenta di ripristinare le condizioni per il conseguimento degli obiettivi stabiliti;
- violazioni della durata massima del tirocinio, quando al momento dell'accertamento non sia ancora superata la durata massima stabilita dalla norma regionale.

Laddove le leggi regionali di riferimento abbiano recepito le linee guida sul punto, il personale ispettivo che abbia, nel corso degli accertamenti, riscontrato le irregolarità – sanabili e non sanabili –

di cui sopra, **provvederà a segnalarle al competente ufficio della Regione**. Allo stesso modo, il personale ispettivo avrà cura di comunicare – così come espressamente stabilito dalle linee guida del 2017 – l'adozione dei provvedimenti di riqualificazione.

Risulta, inoltre, possibile che il personale ispettivo riscontri l'attivazione di un tirocinio da parte di un soggetto che risulti interdetto dalla Regione o la prosecuzione del rapporto di tirocinio per il quale abbia ricevuto intimazione alla cessazione; in tali casi si procederà alla riqualificazione del rapporto in lavoro subordinato a tempo indeterminato, in coerenza con quanto rappresentato nel paragrafo precedente

### **Ulteriori sanzioni amministrative**

Giova ricordare che permangono, anche in vigore delle nuove linee guida, alcune sanzioni amministrative per l'inadempimento di ulteriori obblighi connessi al rapporto di tirocinio.

Innanzitutto, il tirocinio è soggetto a comunicazione obbligatoria al Centro per l'impiego. L'adempimento è a carico del soggetto ospitante, sebbene nulla osta a che la comunicazione sia effettuata in sua vece dal soggetto promotore, peraltro già tenuto a provvedere alle assicurazioni obbligatorie. Da tale obbligo sono, tuttavia, escluse le ipotesi di tirocinio consistenti in un'esperienza prevista all'interno di un percorso formale di istruzione o di formazione, la cui finalità non è direttamente quella di favorire l'inserimento lavorativo, bensì di affinare il processo di apprendimento e di formazione (tirocini curriculari). Pertanto, come già chiarito dal Ministero del lavoro con nota n. 440 del 4 gennaio 2007 e successivamente con nota n. 4746 del 14 febbraio 2007, **non sono oggetto di comunicazione i tirocini promossi da soggetti ed istituzioni formative a favore dei propri studenti ed allievi frequentanti**, per realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro.

Inoltre, l'art. 1 comma 35 L. n. 92/2012 prevede che la mancata corresponsione dell'indennità di cui alla lettera d) del comma 34, indicata formalmente nel PFI, comporta a carico del trasgressore l'irrogazione di una sanzione amministrativa da 1.000 a 6.000 euro.

### **Disciplina previgente**

Per quanto riguarda le Regioni che attualmente non hanno ancora recepito le linee guida 2017 con proprio atto normativo trova ancora applicazione, come già chiarito, la disciplina regionale già adottata.

Conseguentemente, il personale ispettivo, nelle attività di controllo aventi ad oggetto i rapporti di tirocinio extracurriculari, **dovrà fare riferimento alla legge regionale vigente nel proprio territorio di competenza fermo restando**, nel caso di soggetto ospitante multilocalizzato, la possibilità di applicare la normativa della Regione ove è ubicata la sede legale (art. 2, comma 5 ter, D.L. n. 76/2013, conv. da L. n. 99/2013).

IL CAPO DELL'ISPettorATO  
Paolo Pennesi)