



LAVORO E PREVIDENZA OGGI

Tutto secondo le aspettative: la riforma dei tirocini, di cui alla Legge di bilancio 2022, è già al vaglio della Consulta

di *Eugenio Erario Boccafurni**

Con la [Deliberazione n. 148/2022](#), la Regione Veneto ha autorizzato il Presidente della Giunta regionale a promuovere ricorso in via principale avanti la Corte costituzionale, a difesa delle prerogative riconosciute dalla Costituzione alla Regione ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (c.d. Legge di bilancio 2022), per violazione degli art. 3, 32, 97, 17, commi 3 e 4, e 120 della Costituzione.

In particolare, in riferimento alla recentissima riforma dei tirocini, avutasi per effetto dei commi 720 e ss. dell'art. 1 dell'ultima legge di stabilità, la Regione ha rilevato *“che i criteri previsti per la determinazione di tali linee guide sono idonei a limitare in modo cogente e irragionevole la competenza regionale esclusiva in materia di formazione professionale, con conseguente violazione dell'art. 117, comma 4, della Costituzione della Repubblica Italiana. Si prevede, infatti, che l'applicazione dei tirocini extracurricolari sia 'circoscritta' in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale, il che esclude alla radice la possibilità di introdurre in sede di accordo o di attuazione dello stesso ogni diversa scelta formativa che le regioni intendessero intraprendere, il che testimonia pur anche l'irragionevolezza della disposizione, in violazione dell'art. 3 Cost., oltre a determinare la lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., solo all'apparenza rispettato, ma nella sostanza eliso dalla legge statale”*.

Invero, trattasi di un epilogo già sommessamente annunciato all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 234/2021 (Cfr. E. ERARIO BOCCAFURNI, *La riforma dei tirocini nella legge n. 234/2021*, in *Il consulente 1081*, Edizione speciale Legge di bilancio 2022, 5 e ss).

Ed allora si ritiene di dover far chiarezza sull'articolata normativa di riferimento in materia; una produzione molto ampia e poco armonica, sicuramente di non facile comprensione per gli operatori delle diverse regioni.

Anzitutto rileva l'art. 18 della L. n. 196/1997, secondo cui, nel delegare al Ministero del Lavoro e della Pubblica Amministrazione l'adozione di un regolamento di dettaglio secondo determinati principi ispiratori, il tirocinio doveva essere uno strumento volto a *“realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro”*, utile ad agevolare le scelte professionali mediante *“la conoscenza diretta del mondo del lavoro, attraverso iniziative di tirocini pratici e stages a favore di soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico”*.

Ebbene il D.M. n. 142 del 1998, rubricato *“Regolamento recante norme di attuazione dei principi e dei criteri di cui all'articolo 18 della L. 24 giugno 1997, n. 196, sui tirocini formativi e di orientamento”*, ha finito per costituire per anni la fonte normativa da tenere in considerazione.

* Dottore di Ricerca in Diritto del Lavoro - Università di Roma “La Sapienza”.

Orbene, ad oggi, l'art. 18 rimane pienamente in vigore nonché disposizione di riferimento per i c.d. "tirocini curricolari", i quali, secondo la risalente nota del M.L. n. 13/4746 del 14 febbraio 2017, dovendosi intendere *"i tirocini formativi e di orientamento inclusi nei piani di studio delle Università e degli istituti scolastici sulla base di norme regolamentari ovvero altre esperienze previste all'interno di un percorso formale di istruzione o di formazione, la cui finalità non sia direttamente quella di favorire l'inserimento lavorativo, bensì quella di affinare il processo di apprendimento e di formazione con una modalità di cosiddetta alternanza"*.

Successivamente, poi è stato introdotto l'art. 11 del D.L. n. 138/2011 sui livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini (sentenza n. 287/2012 della Corte costituzionale) e la connessa Circolare del Ministero del Lavoro n. 24 del 12 settembre 2011, in cui, proprio in riferimento a quest'ultima norma, si chiariva: *"il Governo si pone pertanto il limitato, per quanto importante, obiettivo di dare maggiore certezza al quadro legale di riferimento, che oggi risulta lacunoso e frammentato. Ciò nel pieno rispetto delle competenze assegnate dalla Costituzione alle Regioni che rimangono i soggetti a cui è affidata la regolamentazione della materia"*.

Inoltre, limitatamente alla regolamentazione dei tirocini extracurricolari, furono novellati i commi 34 - 34 interni all'art. 1 della c.d. "riforma Fornero" (L. n. 92/2012), ove si delegò la Conferenza Stato-regioni a definire delle linee guida in materia, sulla base di taluni principi fondamentali.

E così che l'Accordo in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, del 24 gennaio 2013, sulle «Linee guida per i tirocini formativi», è diventato contenitore di una disciplina di dettaglio dell'istituto in parola.

Senonché, appena quattro anni dopo, il 25 maggio 2017 vi sono state delle nuove «Linee Guida in materia di tirocini formativi e di orientamento» approvate dalla medesima Conferenza e che hanno sostituito le precedenti.

Infine l'introduzione, appunto, dei commi 720 – 726 dell'art. 1 della Legge n. 234/2021, ove il legislatore, volendo evitare pericolosi sconfinamenti di competenza, ha puntato ancora sulla tecnica della delega e ha proposto l'adozione di nuove *"linee-guida condivise"* in materia di tirocini extracurricolari, non rinunciando, tuttavia, a fornire delle nuove regole chiare per tutti.

Ebbene, dopo la sentenza n. 287/2012 della Corte costituzionale, con cui fu dichiarata l'illegittimità dell'art. 11 del D.L. n. 138/2011, il legislatore oggi tenta, nuovamente, una stretta antifraudolenta sull'istituto dei tirocini, il quale rappresenta uno degli esempi più alti in cui si realizza una stretta integrazione funzionale tra normativa primaria e secondaria.

Ed infatti l'intera disciplina è intrisa di continui rimandi tra legge e *"linee guida"*, e ciò è espressione della leale collaborazione tra poteri: un livello di integrazione necessitato dal fatto che la *"formazione professionale"*, ex art. 117, comma 3, Cost. è espressamente esclusa dalla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni, rientrando in quella residuale regionale.

A tale regola fanno eccezione unicamente i c.d. "tirocini curricolari", poiché, come chiarito dalla Consulta (C. cost. n. 200/2009), questi rientrano pienamente nella materia *"dell'istruzione"* e, in quanto tale, soggiacciono alla regola della competenza concorrente.

Chiarito ciò, in questa manciata di articoli - finiti all'esame della Consulta con il ricorso in via principale oggetto di nota - sono stati introdotti nuovamente dei "livelli di tutela essenziali", seppur surrettiziamente rispetto a quanto fatto nell'art. 11 del D.L. n. 138/2011 (già dichiarato incostituzionale).

Senonché, attesa la corposa giurisprudenza costituzionale in materia di formazione professionale (a tal proposito vengono in rilievo anche le sentenze sul contratto di apprendistato: v. C. cost. 19 dicembre 2012, n. 287; 28 gennaio 2005, nn. 50 e 51; 7 dicembre 2006, n. 406; 19 dicembre 2006, n. 425; 7 febbraio 2007, n. 21; 6 febbraio 2007, n. 24; 14 maggio 2010, n. 176; 24

novembre 2010, n. 334), come rilevato dalla Regione Veneto, più di qualche di legittimità può adombrarsi in riferimento al recente *restyling* normativo avutosi con la Legge di bilancio per il 2022.