

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e validato dal Comitato Scientifico del Codau".

Il presente contributo trae spunto da un recente parere della sezione regionale di controllo dell'Emilia Romagna ([deliberazione SRCERO/268/2013/PAR](#)) relativa alla limitazione di spesa contenuta nell'art. 9, comma 28^[1] secondo periodo, della L. 122/2010, di conversione del D.L. 78/2010, norma di carattere generale che si applica anche alle Università.

La decisione della Corte è essenzialmente di tipo interpretativo ed esplicativo della disposizione: *"la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'[articolo 70, comma 1, lettera d\) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276](#), e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.*" Il carattere generale della locuzione *"altri rapporti formativi"* conduce a una interpretazione di senso ampio, che possa ricomprendere al suo interno qualunque forma di rapporto con intento formativo che comporti una spesa a carico dell'ente pubblico, e quindi anche il tirocinio formativo.

Giova ricordare brevemente che l'istituto dei tirocini formativi e di orientamento fu introdotto dall'art. 18 della L. 196/97 (c.d. "Legge Treu") e poi disciplinato dal regolamento di attuazione D.M. n. 142/98. Successivamente altre disposizioni normative hanno toccato la materia, anche il Ministro per la Funzione pubblica ha emanato una direttiva per i tirocini formativi e di orientamento nelle pubbliche amministrazioni ([Direttiva n. 02/2005, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 21 ottobre 2005 n.246](#)). La materia dei tirocini rimane regolata dalle normative regionali e in via residuale dalla normativa statale^[2]. Poi hanno ancora trattato l'istituto la L. 92/2012^[3] (c.d. "riforma Fornero") e il connesso [accordo tra Governo e Regioni](#), del gennaio 2013, contenente le linee guida in materia di tirocini. Infine il Governo Letta ha dettato alcune norme particolari di sostegno, con D.L. 76/2013^[4], convertito dalla L. 99/2013. Numerose sono, poi, le leggi regionali^[5] adottate per disciplinare la materia.

Secondo la Corte, il tirocinio, pur non costituendo un rapporto di lavoro in senso proprio, instaura un rapporto tra l'amministrazione e il tirocinante dal quale derivano specifici obblighi e diritti e che, al di là della tipologia contrattuale o convenzionale adoperata per la sua nascita, instaura una relazione che può considerarsi rientrante nel concetto di rapporto formativo in senso ampio. Di conseguenza, l'onere gravante sull'ente per i tirocini che l'ente medesimo intenderebbe avviare ricade nella citata disposizione di cui all'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010; sicché detta spesa va ricondotta nell'ambito di quella per il personale relativa a contratti di formazione-lavoro e ad altri rapporti formativi e non potrà essere superiore al 50% di quella effettuata per dette finalità dallo stesso ente nel 2009.

Tenendo conto di quanto affermato dalla Corte, si evidenziano due criticità:

- potrebbe ritenersi rientrante nella locuzione *"altri rapporti formativi"* l'apprendistato, di cui al Dlgs.

167/2011 recante il “Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'[articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247](#)” anche se non si può comunque ignorare che questa tipologia contrattuale ha marcate differenze (per esempio è a tempo indeterminato) con le altre tipologie e poi perché la disciplina dell'apprendistato per la PA necessita di un decreto interministeriale ^[6] ancora non emanato;

- potrebbe ritenersi non rientrante nella locuzione “*altri rapporti formativi*” il tirocinio c.d. curriculare, quale esperienza formativa, nell'ambito di corsi di studio universitari, la cui finalità non è quella di favorire l'inserimento lavorativo, bensì quella di arricchire il processo di apprendimento e di formazione dello studente mediante alternanza tra studio e lavoro. Di particolare interesse sono quelli in cui la struttura proponente è una università e la struttura ospitante è un'altra università e in cui l'attività del tirocinante gli è utile per conseguire CFU o gli è indispensabile per gli aspetti professionalizzanti ^[7]

^[1] “A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'[articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#) e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli [articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. **Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'[articolo 70, comma 1, lettera d\) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276](#), e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.** Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'[articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#), per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'[articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276](#). Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'[articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266](#). Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal [comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005](#), e successive modificazioni. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell'[art. 11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011](#), il presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'[articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 9 agosto 2013, n. 98](#). Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'[articolo 38, commi 13-bis e seguenti](#). Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'[art. 163, comma 3, lettera a\), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163](#). Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.”

^[2] In materia di tirocini, nel 2012, la Corte Costituzionale con la [sentenza 287](#) ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 11 D.L. n. 138/2011 (c.d. “collegato lavoro”), conv. in L. n. 148/2011, in quanto la regolamentazione statale invade la competenza regionale.

^[3] Si veda art. 1 comma 34: “Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo e le regioni concludono in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, sulla base dei seguenti criteri:

- a) *revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo;*
- b) *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;*
- c) *individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza;*
- d) *riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfetaria, in relazione alla prestazione svolta.”.*

^[4] Si veda, tra l'altro, l'art. 2 comma 6: “In via sperimentale per gli anni 2013, 2014 e 2015 è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo con dotazione di 2 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2013, 2014, 2015, volto a consentire alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, di corrispondere le indennità per la partecipazione ai tirocini formativi e di orientamento di cui all'[articolo 1, comma 34, lettera d\) della legge 28 giugno 2012, n. 92](#), per le ipotesi in cui il soggetto ospitante del tirocinio sia un'amministrazione dello Stato anche ad ordinamento autonomo e non sia possibile, per comprovate ragioni, far fronte al relativo onere attingendo ai fondi già destinati alle esigenze formative di tale amministrazione.” e il comma 10: “Al fine di promuovere l'alternanza tra studio e lavoro è autorizzata la spesa di 3 milioni per l'anno 2013 e di 7,6 milioni di euro per l'anno 2014 da destinare al sostegno delle attività di tirocinio curriculare da parte degli studenti iscritti ai corsi di laurea nell'anno accademico 2013-2014.”

[5] Per esempio si veda la Legge regionale della Toscana n. 3/2012, la Legge regionale dell'Emilia Romagna n. 7/2013, la Legge regionale del Veneto n. 3/2009, la Legge regionale della Puglia n. 23/2013 etc..

[6] Art. 7 comma 8 del D.lgs. 167/2011: *“La disciplina del reclutamento e dell'accesso, nonché l'applicazione del contratto di apprendistato per i settori di attività pubblici, di cui agli articoli 4 e 5 del presente decreto, è definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le parti sociali e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.”.*

[7] A tale proposito è utile ricordare l'indicazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, data con una [circolare del 14.07.2007](#) (Prot. 13/SEGR /0004746), secondo cui: *si ritiene di escludere l'obbligo di comunicazione per 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.*

Tutto ciò si sostanzia allorché si verifichino le seguenti condizioni:

-Promozione da parte di una università e istituto di istruzione universitaria abilitato al rilascio di titoli accademici, di una istituzione scolastica che rilasci titoli di studio aventi valore legale, di un centro di formazione professionale operante in regime di convenzione con la regione o la provincia;

-Destinatari studenti universitari, studenti di scuola secondaria superiore, allievi di istituti professionali e di corsi di formazione iscritti al corso di studio e di formazione nel cui ambito il tirocinio è promosso;

-Svolgimento all'interno del periodo di frequenza del corso di studi o del corso di formazione.