

Indicazioni operative per il personale ispettivo

Tirocini formativi: controlli degli organi di vigilanza

Eufranio Massi - Esperto in Diritto del lavoro

La lotta al lavoro nero e irregolare e alle forme che, pur nel rispetto formale della norma, tendono ad eludere le disposizioni di tutela previste dalle leggi e dai contratti collettivi, resta sempre un obiettivo di primaria importanza per il personale addetto alla vigilanza.

Le indicazioni operative fornite negli ultimi tempi dall’Ispettorato Nazionale del Lavoro vanno tutte in questo senso anche perché la fine dei “voucher”, per eletto del D.L. n. 25/2017, ha stimolato molti addetti ai lavori a trovare “strade” alternative per prestazioni di natura episodica e discontinua che, tuttavia, non sono sempre perfettamente praticabili.

Di tale indirizzo amministrativo ne sono palese testimonianza le note con le quali sono state fornite direttive alle articolazioni periferiche sia con riguardo alla riqualificazione dei lavoratori intermittenti in presenza di violazioni legate al Duvri, che alle possibili violazioni che si potrebbero “annidare” all’interno di un contratto di rete, che ad un uso distorto del c.d. “distacco transnazionale”, che alla responsabilità solidale dei committenti nella subfornitura (ma anche nelle altre ipotesi di decentramento dell’attività produttiva) secondo la lettura costituzionalmente orientata dell’art. 29, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003, fornita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 254 del 6 dicembre 2017.

Circolare INL n. 8/2018

In tale quadro si inserisce la circolare n. 8 del 18 aprile 2018, con la quale lo stesso organo fornisce una serie di indicazioni, utili per i controlli sui tirocini extracurriculari, la cui competenza normativa, come chiarito dalla Consulta con la sentenza n. 287 depositata l’11 dicembre 2012, appartiene, in via primaria ed esclusiva, alle Regioni ed alle Province autonome.

Che tale forma di apprendimento sia, da tempo, sotto la lente di attenzione degli organi ispettivi è

cosa ampiamente conosciuta: la stessa Commissione centrale di coordinamento dell’attività ispettiva, presieduta dal Ministro del lavoro e prevista dal D.Lgs. n. 124/2004, lo ha indicato, in via primaria, tra le tipologie oggetto di verifica.

L’ambito di applicazione del tirocinio si è molto ampliato con il trascorrere degli anni e comprende oltre ai giovani alle prime esperienze, lavoratori svantaggiati, soggetti extracomunitari in possesso del permesso di soggiorno, anche di “protezione internazionale”, lavoratori espulsi dai processi produttivi (anche avanti nell’età) che aspirano ad una nuova collocazione. Il progressivo allargamento rispetto alla norma originaria (basti pensare allo strumento un tempo previsto dalla legge n. 196/1997) è anche il frutto della crisi che il nostro Paese ha attraversato nel decennio appena passato: il tirocinio ha rappresentato una forma di reinserimento “particolare” nel mercato del lavoro anche per soggetti non più giovani, pur se, proprio tra questi, si sono registrate particolari criticità con un uso “distorto” rispetto allo spirito della disposizione.

Le direttive impartite dall’INL escludono i c.d. tirocini curriculari (per i quali la nota del Ministero del Lavoro n. 4756 del 14 febbraio 2007 non contempla l’obbligo della comunicazione preventiva telematica ai servizi per l’impiego), quelli previsti per l’accesso alle professioni ordinarie, i periodi di pratica professionale, i tirocini transnazionali, svolti all’estero o presso un ente sovranazionale ed i tirocini di soggetti extracomunitari svolti all’interno delle quote di ingresso di cui parla il D.Lgs. n. 286/1998.

Cosa chiede, innanzitutto la circolare n. 8?

Da un punto di vista strettamente operativo invita i Dirigenti, “Capi” delle dipendenti strutture locali, ad attivare apposite sinergie con i competenti uffici delle Regioni anche perché la base di partenza di ogni accertamento è rappresentata,

Approfondimenti

oltre che dalla legge regionale che in alcuni territori non è stata ancora adeguata alle Direttive della Conferenza Stato - Regioni del 25 maggio 2017, con la quale sono state aggiornate quelle approvate il 24 gennaio 2013, anche dalla individuazione dei soggetti ospitanti che fanno un ricorso sistematico all'uso ed all'abuso del tirocinio, rapportato all'organico aziendale. Di qui la necessità di un raccordo continuo che dovrebbe portare alla segnalazione di una serie di casi da esaminare con attenzione.

Quali sono gli Enti territoriali che, ad oggi, hanno provveduto ad aggiornare le disposizioni sui tirocini adeguandole ai principi approvati dalla predetta Conferenza?

Sono le Regioni Lazio, Calabria, Sicilia, Basilicata, Veneto, Lombardia, Piemonte, Liguria, Molise e Provincia di Trento, mentre è prossima a farlo l'Emilia-Romagna.

Qualora ce ne fosse bisogno occorre sottolineare come il tirocinio che per definizione legale non è un rapporto di lavoro, consiste in una forma di apprendimento "on the job": ciò significa che gli organi di vigilanza dovranno curare che per la legittimità dello stesso non siano presenti una serie di elementi che siano riferibili all'area della subordinazione sui quali ci si soffermerà più avanti.

Caratteristiche dei tirocini

Prima di entrare nel merito dei chiarimenti dell'INL si ritiene necessario evidenziare alcune caratteristiche tipiche.

Finalità

I tirocini si differenziano tra di loro sulla base della finalità che intendono perseguire e per le categorie dei destinatari:

a) formazione e orientamento: si tratta di una agevolazione nelle scelte professionali di giovani nel passaggio dalla scuola al lavoro attraverso una formazione che postula un contatto diretto con il mondo del lavoro. I destinatari sono, in linea di massima, individuabili tra i neo diplomati ed i neo laureati che hanno conseguito il titolo di studio da non più di dodici mesi;

b) inserimento o reinserimento al lavoro: in questa ipotesi si tratta di creare percorsi finalizzati alla collocazione o alla ricollocazione di inoccupati, disoccupati, lavoratori espulsi dai processi produttivi, lavoratori in integrazione sa-

lariale straordinaria sulla base di accordi specifici di politiche attive correlate alla erogazione di ammortizzatori sociali;

c) orientamento e formazione o di inserimento o reinserimento: in questo caso si prevedono percorsi di inserimento o reinserimento per i c.d. "soggetti svantaggiati ex art. 4, comma 1, legge n. 381/1991, per i richiedenti asilo o per i soggetti titolari di un provvedimento di "protezione internazionale" e, infine, per i disabili di cui parla la legge n. 68/1999, attraverso l'istituto della convenzione previsto dall'art 11.

Soggetti promotori

Quanto appena detto porta, necessariamente ad individuare i soggetti promotori dei tirocini. Essi sono:

- a)** i servizi per l'impiego e le agenzie regionali del lavoro;
- b)** le Università e gli Istituti di istruzione universitaria;
- c)** i centri di formazione professionale e di orientamento accreditati con la Regione o la Provincia competente;
- d)** le comunità terapeutiche, gli Enti ausiliari e le cooperative sociali, iscritti in specifici albi regionali;
- e)** i servizi per l'inserimento lavorativo dei disabili gestiti da Enti delegati dalla Regione;
- f)** le istituzioni formative private specificatamente autorizzate dalla Regione;
- g)** le Agenzie del Lavoro e gli altri soggetti autorizzati alla intermediazione.

Durata e limiti numerici

Per quel che concerne, invece, la durata e i limiti numerici occorre rifarsi alle disposizioni contenute nelle singole leggi regionali o nelle determinazioni delle Province autonome che, tuttavia, sono tenute a recepire le indicazioni minime previste dalla Conferenza Stato - Regioni: ciò può portare a qualche differenziazione normativa tra un territorio e l'altro, frutto, come già detto in precedenza, del fatto che gli Enti hanno una competenza primaria ed esclusiva sull'istituto.

Una particolare attenzione va posta alla c.d. convenzione stipulata tra il datore di lavoro ospitante ed un soggetto promotore: essa, in allegato, deve contenere un progetto formativo individuale, per ciascun tirocinante, predisposto sulla base di modelli predefiniti. Tra gli elementi essenziali dello stesso, oltre alla identificazione dei soggetti coin-

Approfondimenti

volti, ci deve, necessariamente, essere indicata la durata, la tipologia, le specifiche relative alla attività da svolgere e le conseguenti modalità di attuazione.

È possibile prevedere un percorso di tirocinio che si svolga presso una pluralità di aziende?

La risposta è positiva e, in questo caso, le convenzioni possono essere stipulate tra il soggetto promotore e l'associazione di rappresentanza dei datori di lavoro interessati.

Obblighi per il soggetto promotore

Sia sul soggetto promotore che su quello ospitante incombono una serie di obblighi come, ad esempio, per il primo, l'assicurazione Inail e la responsabilità civile verso terzi, salvo accordi diversi inseriti nella convenzione, il monitoraggio del tirocinio, l'individuazione di un tutor con funzioni di referente.

Per completezza di informazione, si ricorda quanto affermato dalla nota Inail n. 6295 del 23 settembre 2011 e dalla circolare dello stesso Istituto n. 16 del 4 marzo 2016: i tirocinanti vanno assicurati con le stesse modalità previste per gli allievi dei corsi di istruzione professionale impegnati in esercitazioni pratiche o in esperienze di natura tecnico-scientifica. Il premio è calcolato sulla retribuzione convenzionale annua pari al minima di rendita correlata alle giornate di presenza e al tasso corrispondente alla voce "0611": esso è pari al 9 per mille per la gestione industria, al 5 per mille per la gestione artigianato, al 6 per mille per il settore terziario ed all'11 per mille per la gestione delle altre attività.

Se questi sono gli obblighi più rilevanti in carico al soggetto promotore, vediamo, ora, cosa grava sul datore di lavoro ospitante.

Obblighi per il datore di lavoro

Qui vengono in rilievo altri elementi come la definizione del progetto formativo da svolgere nei limiti di durata fissati nella convenzione, la designazione del tutor che affianca il tirocinante sul posto di lavoro, la garanzia del percorso formativo da realizzare, la valutazione dell'esperienza formativa, la comunicazione telematica preventiva ai servizi per l'impiego e la corresponsione della c.d. indennità di partecipazione il cui ammontare varia a seconda dell'ambito territoriale di appartenenza ed è determinato dalle singole Regioni (non può essere inferiore ai 300 euro al

mese ma il valore medio è intorno ai 400/450 euro mensili con una punta significativa nella Regione Lazio pari a 800 euro, a partire dal mese di ottobre 2017).

Si pone, a questo punto, una prima questione: dal prossimo 1° luglio 2018, per le indennità di partecipazione scatterà la tracciabilità prevista dall'art. 1, comma da 910 a 914, legge n. 205/2017?

Ad avviso di chi scrive ed in attesa di eventuali interpretazioni amministrative, la risposta è negativa, in quanto l'obbligo scatta per le retribuzioni (cosa che postula un rapporto di lavoro subordinato) corrisposte dai datori di lavoro e dai committenti ed è il comma 912 a stabilire, analiticamente, che ci si riferisce ai rapporti di lavoro subordinato (indeterminato, determinato, intermittente, somministrato, occasionale - peraltro, tracciato, della procedura *ex art. 54-bis*, legge n. 96/2017-), alle collaborazioni coordinate e continuative ed ai contratti stipulati, in qualsiasi forma, dalle società cooperative di produzione e lavoro con i propri soci, secondo la previsione contenuta nell'art. 1, legge n. 142/2001.

Cosa succede se il soggetto ospitante non paga?
L'art. 1, comma 35, legge n. 92/2012 prevede, se la violazione sia stata accertata dagli organi di vigilanza, l'irrogazione di una sanzione amministrativa compresa tra 1.000 e 6.000 euro: l'obbligo della corresponsione dell'indennità non sussiste nei confronti dei percettori di ammortizzatori sociali, qualora il percorso di tirocinio sia all'interno dell'*iter* procedimentale di ricollocazione e sia stato precisato nella convenzione.

Può un datore di lavoro che opera, con più unità produttive, in diversi contesti regionali, scegliere di applicare la normativa della Regione ove insiste la sede legale dell'impresa?

La risposta è positiva in quanto lo prevede, espressamente, l'art. 2, comma 5-ter, D.L. n. 76/2013, convertito, con modificazioni, nella legge n. 99/2013.

Tutor

Prima di entrare nel merito delle indicazioni fornite dall'INL appare necessario soffermarsi, brevemente, sulla figura dei due tutor (soggetto promotore e soggetto ospitante) che hanno caratteristiche e funzioni diverse e su alcune questioni essenziali e minime che riguardano i tirocinanti.

Approfondimenti

Il primo tutor collabora alla stesura del piano formativo, coordina l'organizzazione del percorso, monitora l'andamento ed acquisisce dal tirocinante tutti gli elementi necessari per la valutazione dell'esperienza, il secondo è responsabile dell'attuazione del piano formativo e dell'affiancamento, deve possedere competenze professionali adeguate, aggiorna la documentazione relativa al tirocinio e accompagna il percorso formativo con la propria supervisione.

I tirocinanti sono tenuti a rispettare le previsioni del progetto formativo e a svolgere le attività concordate con il tutor. Lo stesso soggetto non può realizzare più di un tirocinio con lo stesso datore di lavoro, fatta salva la possibilità di prorogarlo entro gli specifici limiti di durata previsti dalla legge regionale applicata. Il tirocinante ha diritto ad una sospensione per maternità o per una malattia lunga che va intesa come quella che si protrae per una durata pari o superiore ad un terzo del periodo. La sospensione appena richiamata non concorre al computo della durata complessiva.

Verifica della genuinità del tirocinio

L'elencazione di alcuni elementi essenziali del tirocinio è necessaria per comprendere gli indirizzi operativi forniti dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro il quale sottolinea come, in generale, l'attività di vigilanza sia finalizzata alla verifica della genuinità dei rapporti instaurati: di qui la necessità di verificare lo stage formativo che presenta notevoli aspetti di contiguità con il rapporto di lavoro subordinato, con la conseguenza che qualora si riscontrino gli elementi tipici di quest'ultimo, si dovrà ricondurre il rapporto a contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato che costituisce, come afferma l'art. 1, D.Lgs. n. 81/2015, la forma contrattuale comune.

Ipotesi di irregolarità

La circolare n. 8 elenca una serie di infrazioni che scaturiscono dalla violazione della stessa normativa regionale che, ad esempio, prevede l'impossibilità di attivare tirocini in presenza di riduzioni di personale.

L'elencazione fornita dalla circolare pur non essendo esaustiva delle molteplici irregolarità che possono essere riscontrate in sede di accesso ispettivo, è molto ampia:

- a)** tirocinio instaurato per attività elementari e ripetitive che non necessitano di un periodo formativo (si tratta di un concetto presente, da sempre, nel nostro ordinamento, ed utilizzato anche per altre tipologie contrattuali come l'apprendistato e, a suo tempo, per il contratto di formazione e lavoro);
- b)** tirocinio attivato con soggetti non elencati nella legge regionale di riferimento e che sono ripresi dalle stesse linee guida della Conferenza Stato-Regioni);
- c)** tirocinio la cui durata risulta inferiore al limite minimo stabilito dalla legislazione regionale di riferimento;
- d)** tirocinio che è stato promosso ed attivato da un soggetto promotore che non possiede i requisiti previsti dalle disposizioni regionali (è il caso, ad esempio, del soggetto colpito dall'apparato sanzionatorio regionale per precedenti violazioni);
- e)** assenza di convenzione tra soggetto promotore e datore di lavoro ospitante;
- f)** assenza del piano formativo individuale;
- g)** coincidenza tra soggetto promotore e soggetto ospitante;
- h)** tirocinio attivato per sostituire lavoratori subordinati nei periodi di picco delle attività (in luogo di altri lavoratori assunti, in precedenza, con contratti stagionali o a termine) e personale in malattia, maternità o ferie. Si tratta di ipotesi vietate dalle disposizioni di riferimento e che contravvengono alla "filosofia" dello stage che non è rapporto di lavoro, che è una esperienza lavorativa "on the job" e che non può, assolutamente, portare gli stagisti ad essere inseriti nella organizzazione aziendale con le caratteristiche tipiche della subordinazione;
- i)** tirocinio attivato per sopperire ad esigenze organizzative dello stesso ospitante, come allorché il tirocinante è, nella sostanza, l'unico cameriere o barista presente all'interno di un pubblico esercizio o come quando lo stagista svolge un'attività continuativa ed essenziale all'interno dell'organizzazione aziendale;
- j)** tirocinio attivato con un soggetto che negli ultimi due anni abbia avuto un rapporto di lavoro subordinato o di collaborazione coordinata e continuativa con il medesimo datore di lavoro ospitante. Si presume, ad avviso di chi scrive, che tale divieto possa riguardare anche le imprese controllate o collegate o riferibili, anche per interposta persona, allo stesso proprietario;

Approfondimenti

k) tirocinio attivato con un soggetto con il quale è già intercorso un precedente rapporto di tirocinio, con la sola eccezione delle eventuali proroghe o rinnovi (ad esempio, per portatori di handicap a seguito di convenzioni *ex art.* 11, legge n. 68/1999). Ovviamente, il tutto deve restare all'interno della durata massima prevista dalla legge regionale. Si ritiene che tale divieto operi anche se la persona viene utilizzata in diverse unità produttive riferibili alla stessa impresa;

l) tirocinio attivato in eccedenza rispetto al numero massimo consentito dalla norma;

m) impiego dello stagista per un numero di ore superiore a quello indicato nel piano formativo individuale: tale violazione, realizzata durante l'arco temporale di svolgimento, deve essersi realizzata in modo continuativo e sistematico. L'Ispettorato Nazionale del Lavoro, a tal proposito, ritiene che la violazione si realizzi qualora il numero delle ore di impiego sia superiore di almeno il 50% rispetto a quello ipotizzato nel piano formativo;

n) difformità tra le previsioni del piano formativo individuale in relazione alle attività previste come oggetto del tirocinio e quanto effettivamente svolto dallo stagista come, ad esempio, si constata nel caso in cui un "tirocinante cameriere" venga adibito a lavori di pulizia e di lavapiatti all'interno della cucina;

o) corresponsione significativa e non episodica di somme ulteriori rispetto a quanto previsto nel piano formativo individuale. Tale indice potrebbe nascondere una prestazione di lavoro subordinato realizzata, nella pratica, in totale violazione delle norme legali e contrattuali.

A fronte di situazioni come quelle sopra rappresentate gli ispettori del lavoro non potranno che ricondurre la prestazione a rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato con tutte le conseguenze sanzionatorie e contributive e con l'applicazione della stessa maxi sanzione qualora, il tirocinio sia continuato al termine del periodo concordato e non sia stata effettuata alcuna comunicazione ai servizi per l'impiego. Ovviamente, la riconduzione del rapporto, sin dall'inizio, nell'ambito della subordinazione, comporterà, a partire dal 1° luglio 2018, l'applicazione anche della sanzione amministrativa compresa tra 1.000 e 5.000 euro (sulla cui applicazione, peraltro, si è in attesa di chiarimenti amministrativi), prevista dal comma 913, art. 1, legge n. 205/2017, relati-

va alla tracciabilità bancaria o postale delle retribuzioni.

Violazioni non sanabili

La circolare n. 8/2018 richiama, poi, l'attenzione degli Ispettorati territoriali del Lavoro sui contenuti delle linee guida della Conferenza Stato-Regioni del 25 maggio 2017, sottolineando la presenza di uno specifico apparato sanzionatorio in funzione della loro sanabilità o meno: è prevista l'intimazione alla cessazione del tirocinio, pena l'interdizione nei confronti sia del soggetto promotore che di quello ospitante per un periodo compreso tra i dodici ed i diciotto mesi per alcune violazioni non sanabili relative:

- a)** ai soggetti titolati alla promozione;
- b)** alle caratteristiche oggettive e soggettive del datore ospitante;
- c)** alla proporzione tra organico aziendale e numero dei tirocinanti;
- d)** alla durata massima dello stage;
- e)** al numero dei tirocini attuabili in contemporanea;
- f)** alle percentuali ed al numero dei tirocinanti ospitati in precedenza;
- g)** alla convenzione ed al piano formativo individuale.

Violazioni sanabili

Le violazioni sanabili comportano, invece, un invito alla regolarizzazione che, se non attuata, comporta la successiva interdizione. Esse sono:

- a)** le inadempienze relative ai compiti sia dei soggetti promotori che di quelli ospitanti, che dei tutor;
- b)** le violazioni riferite alla convenzione ed al piano formativo purché sia possibile, nel tempo residuo (ovviamente, senza alcuna proroga) riattivare le condizioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi;
- c)** violazione massima della durata del tirocinio, allorquando, al momento dell'accertamento, non siano stati superati i termini massimi previsti dalla normativa regionale.

Il presupposto per la comunicazione all'ufficio regionale competente delle violazioni sopra evidenziate postula, necessariamente, che le Regioni abbiano fatte proprie, con atto normativo, le linee guida 2017: di qui la necessità di un raccordo continuo con tali Enti ai quali andranno comunicati tutti i provvedimenti di riqualificazione adottati.