



Linee Guida ai Comuni

L'utilizzo dei tirocini formativi e di orientamento

ex art. 18 della Legge n. 196 del 24 giugno 1997

Premessa

Nell'ambito di un contesto normativo e finanziario di forte limitazione alle assunzioni, assume grande rilevanza la qualità e la professionalità del capitale umano da reclutare.

Lo strumento del tirocinio formativo può costituire una qualificante opportunità non solo per tirocinanti, ma anche per le amministrazioni, le quali attraverso tale istituto potranno introdurre i giovani nell'ambito di progetti e processi riguardanti le principali riforme in atto e le tematiche emergenti; in tal modo le amministrazioni potranno contare in futuro di un personale formato e competente e già ben inserito nelle dinamiche tipiche delle pubbliche amministrazioni.

Nelle seguenti linee guida si delineano le caratteristiche tipiche dell'istituto e si forniscono orientamenti applicativi utili per un utilizzo dello strumento corretto, che sia funzionale ed utile al percorso formativo dei giovani tirocinanti e nello stesso tempo si riveli proficuo per l'Amministrazione ospitante.

Tali linee guida possono essere un utile punto di riferimento anche per il complesso delle società partecipate dagli Enti locali.

1. Caratteristiche dell'Istituto

Con la Legge 25 giugno 1997, n. 196 e con il successivo Decreto Ministeriale del 25 marzo 1998, n. 142, adottato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, è stata data una sistematica disciplina normativa all'istituto, introducendo il tirocinio formativo e di orientamento come periodo di formazione finalizzato a realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e ad agevolare le scelte professionali a favore dei soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico.

La normativa è stata di recente integrata dall'art. 11 del Decreto Legge n. 138/2011, convertito in Legge n. 148/2011, sull'interpretazione del quale è di recente intervenuto il Ministero del Lavoro con la Circolare n. 24/2011.

Si rammenta che, come chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 50/2005, nel quadro dei livelli essenziali di tutela definiti dalla legislazione statale, la regolamentazione dei tirocini formativi è di competenza esclusiva della Regione; per i dettagli applicativi occorrerà dunque fare riferimento alla normativa regionale, quantomeno di quelli estivi *“senza alcun collegamento con rapporti di lavoro”* e non orientati *“in via immediata ad eventuali assunzioni”*.

Alla luce del quadro legislativo statale, il Tirocinio formativo e di orientamento consiste in un periodo di formazione professionale o anche di mero orientamento al lavoro che permette ai giovani di prendere contatto diretto con il mondo produttivo.

Così come chiarito anche nella Direttiva n. 2/2005 del Dipartimento della Funzione Pubblica, il datore di lavoro pubblico ospitante è obbligato essenzialmente a far svolgere, sulla base di un Progetto formativo e/o di orientamento, un'adeguata attività formativa al tirocinante, oppure un'esperienza lavorativa ai fini di mero orientamento al mondo del lavoro.

Il Tirocinio ai sensi dell'art. 18, comma 1, lett. d), della legge 196/97 non costituisce rapporto di lavoro poiché non ne riveste le caratteristiche, né lo potrebbe in ambito pubblico dove l'accesso al rapporto di lavoro è soggetto alla regola del concorso pubblico.

La caratteristica peculiare dell'istituto è rappresentata dall'inserimento del giovane in un contesto preordinato alla sua formazione professionale, rispetto alla quale la

sua prestazione, che di fatto consiste in una attività lavorativa, è ammessa in quanto indispensabile per la formazione stessa: l'attività svolta dal tirocinante è finalizzata all'apprendimento delle modalità operative con le quali si esercitano le funzioni attribuite dall'ordinamento alle pubbliche amministrazioni.

2. Le modalità di un corretto svolgimento del tirocinio

2.1 La selezione: trasparenza e funzionalità

La fase della scelta dei tirocinanti è di estrema delicatezza. Occorre fare in modo che il percorso di reclutamento dei tirocinanti sia il più possibile trasparente e funzionale alle esigenze di individuare risorse altamente motivate allo svolgimento di attività proprie della pubblica amministrazione, per completare ed arricchire il proprio percorso formativo.

L'Amministrazione deve dunque essere parte attiva, contribuendo ad individuare le materie, gli studi, le relazioni, le analisi utili alla propria organizzazione ad ai processi in corso.

Si consiglia pertanto alle Amministrazioni di definire, sulla base di specifiche esigenze di approfondimento, progetti formativi e di renderli pubblici attraverso i propri canali di comunicazione (sito web, pubblicazioni, ecc.); successivamente si potrà procedere alla raccolta delle candidature dei singoli aspiranti tirocinanti e alla individuazione del candidato ideale attraverso colloqui e/o test attitudinali.

2.2 Il bacino di reclutamento e le modalità di utilizzo

Come suggerisce la *Carta dei diritti dello stagista* elaborata dalla *Repubblica degli Stagisti*, e' opportuno che i tirocinanti siano giovani e non in possesso di significative esperienze lavorative precedenti; coerentemente anche con gli indirizzi espressi dal Dipartimento della Funzione Pubblica nella citata Direttiva, occorre incentivare lo svolgimento di stage da parte di persone che stiano ancora compiendo un percorso di studi, proprio per assicurare alle stesse l'acquisizione di competenze idonee, spendibili successivamente nel mercato del lavoro delle pubbliche amministrazioni.

Al fine di assicurare a ciascun tirocinante un'adeguata attenzione dal punto di vista formativo, occorre poi contenere il numero di stagisti, secondo le prescrizioni recate dalla Legge n. 196/97.

In nessun caso, poi, i tirocinanti possono essere utilizzati in sostituzione del personale di ruolo e/o per colmare le vacanze in organico.

2.3 Caratteristiche dell'esperienza formativa

L'esperienza dello stage deve essere concretamente formativa per i giovani, e in particolare:

- a ogni stagista deve essere assegnato un tutor che lo possa seguire con continuità: quest'ultimo deve curare l'inserimento del tirocinante nei processi organizzativi al fine di favorire la conoscenza dell'organizzazione lavorativa ed un apprendimento attivo fondato su esperienze qualificate;
- il progetto formativo deve essere formulato in maniera accurata e deve rispettare la formazione e, ove esistenti, le esperienze pregresse dello stagista;
- ogni stagista deve poter disporre di una postazione (scrivania, computer);
- ogni stagista deve, per quanto possibile, poter partecipare attivamente alla vita dell'Ente ed alle sue dinamiche;
- lo stage deve avere una durata adeguata al progetto formativo e soprattutto alle mansioni che lo stagista è chiamato ad apprendere.
- in considerazione dei costi, anche indiretti che l'amministrazione sostiene per lo svolgimento dei tirocini, appare opportuno che sia acquisita agli atti un'idonea documentazione che illustri i risultati dell'esperienza del tirocinio, nonché degli elaborati delle eventuali ricerche condotte.

3. Rimborso spese ed individuazione di fonti di finanziamento

Le amministrazioni ospitanti, compatibilmente con le disponibilità di bilancio, dovrebbero valutare l'opportunità di prevedere per i tirocinanti un rimborso spese¹, sotto forma di borsa di studio, provvedendo eventualmente ad individuare preventivamente requisiti e limiti per l'ammissione a tale beneficio.

Secondo le indicazioni fornite dalla Corte dei Conti, tali rimborsi dovranno essere erogati coerentemente con le vigenti limitazioni in materia di spese di personale (cfr. commi 557 e 562 e smi Legge n. 244/2007 nonché art. 76 del DL n. 112/2008, convertito, con modificazioni, in Legge n. 133/2008), solo laddove i tirocini - peraltro in maniera impropria e non conforme alla *ratio* dell'istituto - si atteggiassero, per le modalità del loro concreto svolgimento, quale rapporto di lavoro.² Si rammenta agli Enti che può essere di particolare utilità l'individuazione di forme specifiche di sostegno per stage formativi e/o di inserimento svolti presso le pubbliche amministrazioni nell'ambito dei *fondi strutturali comunitari* (Fondo di sviluppo regionale – FESR, Fondo sociale europeo – FSE).

In assenza di specifiche linee di finanziamento, può essere utile inserire il singolo programma di tirocinio in accordi di collaborazione (ed eventuale co-finanziamento) fra l'Ente locale proponente e altri soggetti pubblici e/o privati interessati.

Si fa qui riferimento alle Università, alle Fondazioni bancarie, al sistema camerale, alle SSPAL locali, alle organizzazioni datoriali e dei lavoratori, a singole imprese, ecc.

Suddetta collaborazione potrebbe essere definita con Protocolli di intesa *ad hoc* che regolino anche eventuali assegnazioni ad es. di “borse lavoro” co-finanziate appunto da tali soggetti.

¹ Così anche Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica n.2/2005;

² Cfr. Corte dei Conti, sez. Basilicata Del n. 3/2010 “*In altre parole, qualora <<progetti sociali>> che prevedano l'erogazione di borse-lavoro o altri sussidi a iniziative formativo-lavorative si atteggiassero, per le modalità del loro concreto svolgimento, quale rapporto di lavoro, gli oneri sostenuti andrebbero computati nella spesa di personale da considerare come rilevante ai fini dell'obiettivo del suo contenimento o riduzione, secondo la misura o con le modalità (libera rimanendo la misura), di volta in volta indicate dalle ultime leggi finanziarie*”; Corte dei Conti, sez. Veneto Del n. 94/2007, secondo la quale sono da includersi fra le spese di personale “*quelle spese riferite agli stage scolastici svolti dagli alunni delle scuole presso gli uffici del Comune, laddove si sia tradotta sostanzialmente nell'utilizzazione di attività lavorativa a supporto del personale dipendente*”;

4. La valorizzazione dell'esperienza maturata

Fermo restando che, secondo il dettato costituzionale, agli uffici pubblici si accede mediante pubblico concorso, appare opportuno ed anche coerente con gli orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale valorizzare il patrimonio professionale maturato dai tirocinanti.

In particolare, nel bando del pubblico concorso è opportuno che, tra i titoli valutabili, venga considerata l'esperienza professionale acquisita in qualità di stagista, dando alla stessa adeguato peso, attraverso l'attribuzione di uno specifico punteggio aggiuntivo.

Ovviamente, l'esperienza maturata in qualità di tirocinante è valutabile nell'ambito del concorso e perciò deve essere coerente con i profili professionali dello stesso.