

Vg. Direttiva Ministeriale 1/8/2005 n.2, Art.1

G.U. 21/10/2005 n.246

1. Premessa.

La pubblica amministrazione è costantemente impegnata in un processo di riforma delle proprie attività finalizzato alla creazione di un sistema in grado di rispondere ai bisogni della collettività e del sistema economico, per questo anche nel settore del lavoro pubblico si è evidenziata la necessità di acquisire nuove e sempre più aggiornate e qualificate professionalità.

Proprio in un contesto normativo e finanziario di forte limitazione alle assunzioni assume grande rilevanza la qualità e la professionalità del capitale umano da reclutare. Di qui la scelta di promuovere politiche ed azioni dirette ad attrarre e formare i giovani migliori provenienti dal mondo universitario instaurando rapporti di collaborazione con il mondo della ricerca e della formazione universitaria.

In questo contesto si colloca la presente direttiva, che intende chiarire le modalità di svolgimento dei tirocini formativi e di orientamento nelle pubbliche amministrazioni e favorirne la diffusione, coerentemente con gli intenti già espressi nel Protocollo d'intesa tra il Dipartimento della funzione pubblica e la Conferenza dei rettori delle università italiane del 9 maggio 2002 e, più in generale, con lo spirito sotteso a tale documento, finalizzato a favorire una costante cooperazione ed interazione tra pubblica amministrazione e mondo della formazione e ricerca universitaria.

2. Destinatari e promotori dei tirocini.

Questo Dipartimento ritiene, alla luce di quanto evidenziato in premessa, di prioritario interesse per le amministrazioni favorire l'utilizzo dei tirocini di studenti regolarmente iscritti ad un ciclo di studi presso l'università, di giovani laureati che frequentano scuole o corsi di perfezionamento e specializzazione, dottorati di ricerca, nonché di giovani che frequentano scuole o corsi di perfezionamento e specializzazione post-secondari, anche non universitari, proprio al fine di assicurare loro l'acquisizione di competenze idonee, spendibili successivamente nel mercato del lavoro delle pubbliche amministrazioni.

È il caso di sottolineare che, pur nella pluralità di possibili soggetti promotori dei tirocini, un ruolo preponderante, per quanto concerne lo svolgimento di tirocini formativi in ambito pubblico, è svolto dalle università e dagli istituti universitari statali e non statali abilitati al rilascio dei titoli accademici, per l'interesse che i neolaureati più meritevoli suscitano nelle amministrazioni, nonché dalle istituzioni pubbliche di alta cultura e formazione e dalle scuole di formazione delle pubbliche amministrazioni.

3. Quadro normativo di riferimento.

Le disposizioni che disciplinano i tirocini formativi si rinvengono nell'art. 18 della legge 25 giugno 1997, n. 196, e nel decreto ministeriale del 25 marzo 1998, n. 142, adottato Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministero della pubblica istruzione e con il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, che ne ha fissato criteri e modalità di svolgimento. Come peraltro precisato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2005 la disciplina dei tirocini appartiene alla competenza normativa delle regioni. Pertanto la normativa nazionale troverà applicazione solo in assenza di una specifica disciplina a livello regionale.

L'istituto del tirocinio formativo così delineato costituisce il punto di arrivo di un processo di avvicinamento fra mondo dell'istruzione e della formazione e mondo del lavoro che ha caratterizzato, nel settore privato, le politiche del lavoro degli anni più recenti ed è finalizzato ad aumentare le possibilità di concreto inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

I tirocini formativi o di orientamento promossi dagli atenei in riferimento alla tipologia individuata dalla legge n. 196 del 1997 costituiscono lo strumento attraverso il quale accompagnare i giovani universitari verso scelte professionali utili per un consapevole ed effettivo inserimento nel mondo del lavoro.

Nell'ambito che qui interessa, cioè una formazione dei giovani universitari orientata all'acquisizione delle competenze gestionali, organizzative, progettuali e strategiche necessarie agli amministratori della pubblica amministrazione, acquista un ruolo preponderante il rapporto fra atenei promotori dei tirocini formativi e pubbliche amministrazioni ospitanti, in quanto le prassi che si consolideranno in merito alle convenzioni stipulate fra tali soggetti per l'attivazione dei tirocini formativi contribuiranno a creare una tipologia di formazione universitaria utilmente spendibile nel mercato del lavoro della pubblica amministrazione, nonché un'attività di ricerca utile a sostenere i processi di innovazione della pubblica amministrazione.

Oltre alle richiamate disposizioni occorre ricordare come il Ministero del lavoro si sia attivato per fornire ulteriori indicazioni con la circolare n. 92 del 15 luglio 1998.

Rispetto a tali disposizioni occorre, inoltre, operare alcune considerazioni specifiche per le pubbliche amministrazioni, che di seguito saranno evidenziate, al fine di garantire un corretto impiego di tale istituto. Ad esempio il citato decreto ministeriale n. 142 del 1998 estende le disposizioni relative ai tirocini formativi ai cittadini comunitari che effettuino esperienze professionali in Italia, anche nell'ambito di programmi comunitari, in quanto compatibili con la regolamentazione degli stessi. Le estende, inoltre, ai cittadini extracomunitari secondo principi di reciprocità, secondo «criteri e modalità da definire mediante decreto del

Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro della pubblica istruzione e il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica», come previsto dall'art. 8. Tuttavia occorre ricordare che in ambito pubblico deve tenersi conto delle disposizioni contenute nell'art. 51 della Costituzione, nell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e dall'art. 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 487 del 1984, le quali richiedono il requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al lavoro pubblico. Deve inoltre tenersi conto dei limiti posti per i cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea, dall'art. 38 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1994, n. 174. Pertanto l'opportunità di far accedere giovani comunitari o extracomunitari deve essere valutata alla luce di tali disposizioni e delle finalità dei singoli tirocini.

4. Natura del tirocinio.

Con la legge 25 giugno 1997, n. 196, è stata data una sistematica disciplina normativa all'istituto, introducendo il tirocinio formativo e di orientamento, quale 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.

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. 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 una esperienza di lavoro ai fini di mero orientamento al mondo del lavoro. Il tirocinio ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera d), della legge n. 196/1997 non costituisce rapporto di lavoro poiché non ne riveste le caratteristiche, nè 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. Questa, non costituendo rapporto di lavoro subordinato, non consente la corresponsione di alcuna retribuzione. Nè tanto meno le amministrazioni dovranno utilizzare i tirocinanti in sostituzione del personale di ruolo e per colmare le vacanze in organico.

Pertanto oggetto del rapporto fra tirocinante e amministrazione ospitante sono l'esperienza formativa rientrante in un percorso di educazione e formazione che all'interno di quest'ultima viene impartito e l'attività svolta dal tirocinante che è finalizzata all'apprendimento delle modalità operative con le quali si esercitano le funzioni attribuite dall'ordinamento alle pubbliche amministrazioni. Tali attività non possono essere considerate quali prestazioni corrispettive, tuttavia costituiscono un onere per entrambi i soggetti.

5. Attivazione dei tirocini.

L'attivazione del tirocinio formativo avviene tramite la stipula di una convenzione fra il soggetto promotore e il datore di lavoro ospitante cui è allegato un progetto formativo e di orientamento.

È il caso di sottolineare come la convenzione debba corrispondere a quelli che sono gli obiettivi formativi del corso di studi e del progetto formativo ed infatti è previsto che il tirocinante sottoscriva quest'ultimo quale accettazione.

La convenzione, inoltre, è l'atto con il quale l'ateneo promotore e l'amministrazione ospitante si obbligano ad assicurare al tirocinante, che è terzo rispetto all'atto, la formazione corrispondente al progetto allegato.

Si richiama l'attenzione sull'importanza di concordare attentamente il contenuto del progetto formativo e/o di orientamento. In tale sede devono essere puntualmente definiti gli obblighi che si costituiscono in capo alle parti e sarà escluso ogni possibile dubbio sulla natura non lavorativa del rapporto. Sarà, inoltre, certificata esattamente la formazione effettuata che, come previsto dall'art. 6 del decreto citato, può avere valore di credito formativo ed essere inserita, a seguito di idonea certificazione dei promotori, nei curricula degli interessati per favorirne l'inserimento nel mondo del lavoro.

Ciò premesso per ciascun tirocinante sarà allegato alla convenzione un progetto formativo e/o di orientamento nel quale saranno indicati, fra l'altro, con precisione gli obiettivi e le modalità di effettuazione del tirocinio; il tutor incaricato dall'ateneo promotore ed il responsabile incaricato dall'amministrazione; la durata ed il periodo di svolgimento; la struttura amministrativa presso la quale si svolgerà il tirocinio.

Sono allegati al decreto n. 142 del 1998 uno schema tipo sia del progetto che della convenzione, schemi che, pertanto, possono essere presi quale riferimento anche dalle pubbliche amministrazioni e rispetto ai quali inserire le specificità che rispondono alla tipicità della singola amministrazione, quale datore di lavoro pubblico.

La durata dei tirocini deve essere diversificata a seconda del livello di istruzione del tirocinante e non può comunque superare i dodici mesi per gli studenti universitari, come previsto dall'art. 7 del decreto. Poiché si tratta di inserire i tirocinanti in organizzazioni produttive complesse è auspicabile che la durata dei tirocini sia concordata tenendone conto, in modo da garantire l'effetto formativo desiderato.

In particolare, va ribadito come il tirocinio formativo nelle amministrazioni costituisca una qualificante opportunità non solo per i tirocinanti, ma anche per le amministrazioni, le quali potranno introdurre gli studenti nell'ambito di progetti e processi riguardanti le principali riforme in atto e le tematiche emergenti,

quali ad esempio: il riordino dei Ministeri, anche alla luce del decentramento delle funzioni delle amministrazioni centrali, l'analisi di impatto della regolamentazione, i sistemi di controllo interni e di valutazione, la gestione delle risorse umane in termini manageriali, la comunicazione pubblica e le relazioni con i cittadini, la realizzazione di quanto previsto dai programmi per l'e-government e, in generale, l'aggiornamento dei profili professionali.

Per questo le amministrazioni dovranno svolgere un ruolo attivo non di semplici «ospitanti» contribuendo ad individuare le materie, gli studi, le relazioni, le analisi utili alla propria organizzazione ad ai processi in corso.

6. Obblighi dei promotori, delle amministrazioni ospitanti e dei tirocinanti.

Gli obblighi posti a carico dei soggetti coinvolti nei tirocini, puntualmente indicati nel richiamato decreto ministeriale n. 142 del 1998, sono ricordati qui di seguito.

6.1 Promotori.

Anche se il tirocinio non costituisce rapporto di lavoro i tirocinanti debbono essere assicurati contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e per la responsabilità civile verso terzi. Tale obbligo è posto a carico dell'ente promotore. È importante rilevare come l'assicurazione copra lo svolgimento di tutte le attività rientranti nel progetto formativo e di orientamento, anche al di fuori della sede dell'amministrazione.

Qualora il promotore sia una struttura competente in materia di collocamento, è il datore di lavoro che può assumere a proprio carico l'onere della copertura INAIL.

Spetta agli enti promotori, inoltre, l'onere di trasmettere copia della convenzione e di ciascun progetto formativo alla regione e alla competente struttura territoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Gli atenei promotori, al fine di favorire l'esperienza del tirocinante, individuano un tutor quale responsabile didattico-organizzativo delle attività, che è figura distinta dal responsabile nominato dall'amministrazione ospitante ma che con tale figura opera in stretto coordinamento. Al tutor didattico-organizzativo è infatti affidato il compito di mantenere i contatti con questi e con il tirocinante per verificare l'andamento del tirocinio, eventualmente riorganizzandone il percorso qualora fosse necessario, in relazione agli obiettivi definiti nel progetto formativo, alla stesura del quale può collaborare in coordinamento con il responsabile aziendale. Inoltre supporterà il tirocinante nella stesura della relazione finale e comunicherà al responsabile dei tirocini della propria struttura ogni eventuale sospensione o variazione del progetto formativo.

6.2 Amministrazioni ospitanti.

Per quanto concerne le amministrazioni ospitanti queste debbono favorire l'esperienza del tirocinante, consentendogli l'approccio diretto all'organizzazione e ai processi lavorativi.

Le medesime, durante lo svolgimento dello stage devono, inoltre, affiancare al tirocinante un responsabile della struttura che segua le attività di formazione e ne favorisca l'inserimento nei processi organizzativi al fine di favorire la conoscenza dell'organizzazione ed un apprendimento attivo fondato su esperienze qualificate.

Il responsabile aziendale opera, come già ricordato, in stretta connessione con il tutor didattico-organizzativo, eventualmente anche ai fini della stesura del progetto formativo. Cura l'inserimento del tirocinante nella struttura operativa presso la quale si svolge il tirocinio, assistendolo in tutte le fasi di svolgimento, redige la relazione finale sulla qualità della prestazione del tirocinante. In caso di infortunio dovrà informare tempestivamente l'ente promotore ai fini assicurativi.

I costi dei tirocini, non costituendo tra l'altro rapporto di lavoro, non sono a carico delle amministrazioni ospitanti. Queste potranno, eventualmente, valutare l'opportunità di prevedere per i tirocinanti un rimborso spese, sotto forma di borsa di studio, sempre nell'ambito delle disponibilità di bilancio provvedendo, eventualmente, ad individuare requisiti e limiti per l'ammissione a tale beneficio.

6.3 Obblighi del tirocinante.

Durante lo svolgimento del tirocinio formativo e di orientamento il tirocinante è tenuto a svolgere le attività previste dal progetto formativo di orientamento, osservando gli orari concordati e rispettando l'ambiente di lavoro e le esigenze di coordinamento dell'attività di ricerca con l'attività dell'amministrazione.

Dovrà altresì rispettare le norme in materia di igiene, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, nonché mantenere la necessaria riservatezza per quanto attiene ai dati, informazioni e conoscenze in merito ai procedimenti amministrativi e ai processi organizzativi in generale, acquisiti durante lo svolgimento del tirocinio.

In considerazione dei costi anche indiretti sopportati dalle singole amministrazioni per ciascun tirocinio, appare opportuno che sia acquisita agli atti un'ideale documentazione che illustri i risultati dell'esperienza del tirocinio, nonché degli elaborati delle ricerche condotte. In merito, quindi, le amministrazioni sono chiamate a svolgere un ruolo attivo comunicando i temi e gli argomenti di interesse istituzionale, contribuendo a definire il progetto formativo, nella esplicita consapevolezza comune circa le disposizioni costituzionali e i vincoli finanziari che regolano l'accesso nelle pubbliche amministrazioni.

Il tirocinante dovrà, pertanto, fornire relazioni periodiche all'ateneo promotore sull'attività in corso di svolgimento ed elaborare una relazione a conclusione del periodo formativo, da consegnare all'amministrazione ospitante.

È inoltre tenuto a segnalare al tutor didattico-organizzativo ogni eventuale sospensione od inconveniente imputabile a sé o all'amministrazione ospitante.

7. Diritti delle parti.

È il caso di sottolineare, ulteriormente, che la convenzione fra soggetto promotore e soggetto ospitante viene stipulata nell'esclusivo interesse del tirocinante che è soggetto terzo rispetto all'atto. Con tale atto i primi due si obbligano a garantire a quest'ultimo la formazione puntualmente individuata nel progetto di formazione allegato alla convenzione. Ciò comporta che le parti potranno recedere dalla convenzione solo per gravi motivi, quali un comportamento del tirocinante tale da far venir meno le finalità del progetto formativo, oppure nel caso in cui l'amministrazione non rispetti i contenuti del progetto formativo o non consenta l'effettivo svolgimento dell'esperienza formativa del tirocinante.

Per quanto riguarda quest'ultimo si può ritenere che il medesimo possa invece interrompere il tirocinio in quanto il progetto è costituito nel suo interesse.

Il tirocinio si considera sospeso, e non interrotto, nei periodi di svolgimento del servizio militare o civile, e nei periodi di astensione obbligatoria per maternità, secondo la previsione contenuta nell'art. 7 del decreto ministeriale n. 142 del 1998. Le eventuali proroghe sono ammesse entro i limiti massimi indicati nel medesimo articolo.

8. Rimborsi.

Con l'occasione si ricorda che l'art. 18, comma 1, lettera g), della legge n. 196/1997 ha previsto la possibilità di ammettere al rimborso, totale o parziale, degli oneri finanziari, ivi comprese le spese sostenute per il vitto e l'alloggio dei giovani tirocinanti, connessi all'attuazione di progetti di tirocini formativi e di orientamento a favore di giovani del Mezzogiorno presso imprese di regioni del Centro e del Nord, da effettuarsi nei limiti delle risorse finanziarie preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1 del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, come convertito dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

L'art. 26, comma 6, della legge n. 196 del 1997, relativo agli interventi a favore di giovani inoccupati nel Mezzogiorno, ha demandato ad un decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale la fissazione delle modalità e dei criteri per il rimborso degli oneri sostenuti a titolo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro sostenuti dai datori di lavoro che abbiano attivato tirocini di orientamento o formativi ai sensi di disposizioni di legge vigenti. Anche tale rimborso grava sul Fondo per l'occupazione.

Le amministrazioni verificheranno con le regioni la possibilità di avvalersi delle disponibilità di tale Fondo.

Per quanto concerne la possibilità che i datori di lavoro siano ammessi al rimborso totale o parziale degli oneri finanziari connessi all'attuazione dei progetti di tirocinio, si richiama quanto disposto nel citato decreto ministeriale n. 142 del 1998 all'art. 9 il quale lo prevede per quei progetti avviati a favore di giovani del Mezzogiorno presso imprese di regioni del centro e del nord e comprensivi anche delle spese sostenute per il vitto e per l'alloggio e lo pone a carico del Fondo per l'occupazione, istituito dall'art. 1 del decreto-legge n. 148 del 1993. I rimborsi sono previsti prioritariamente per i progetti definiti all'interno di programmi quadro predisposti dalle regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Le modalità di rimborso sono indicate nel decreto direttoriale 22 gennaio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 71 del 26 marzo 2001.

9. Finalità per le pubbliche amministrazioni.

È, infine, il caso, in questa sede, di evidenziare l'opportunità che si offre alla pubblica amministrazione di impegnarsi fattivamente nella formazione culturale e professionale dei giovani che si affacciano al mondo del lavoro, sia nella previsione di un inserimento nel settore del lavoro pubblico che in quei settori del lavoro privato che con la pubblica amministrazione interagiscono.

In particolare attraverso l'utilizzo dei tirocini formativi l'amministrazione concorre alla formazione del capitale umano cui attingere, contribuendo anche ad orientare i giovani universitari in quegli ambiti della pubblica amministrazione che offrono maggiori prospettive ed opportunità di impiego, a tal fine rafforzando la collaborazione con le istituzioni universitarie, pubbliche e private ed in generale con il mondo della formazione e della ricerca.

Si ricorda quindi come tale opera di orientamento potrà consentire di sviluppare percorsi di istruzione e formazione orientati, in particolare, alle nuove necessità delle amministrazioni pubbliche, quali, ad esempio, l'innovazione tecnologica, l'attività decisionale, la valutazione dei risultati, la qualità dei processi, la semplificazione delle procedure, così come indicato dai programmi e dalle disposizioni vigenti.