

L'evoluzione genetica e funzionale dei tirocini extracurricolari tra diritto interno e (futuribili) scenari di legislazione europea*

The genetic and functional evolution of extracurricular traineeships between domestic law and (possible) European legislation scenarios

Stefano Caffio

Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Bari Aldo Moro

SOMMARIO: 1. I tirocini extracurricolari nell'ordinamento multilivello: cenni introduttivi. – 2. Su quale quadro normativo interverrebbe la direttiva? – 2.1. Le fonti regolative e la frammentazione del quadro normativo. – 2.2. (Dis)torsione lavoristica ed efficacia dei tirocini extracurricolari. – 3. L'impatto della (proposta di) direttiva sui tirocini... – 3.1. ... (segue) se il testo definitivo fosse quello presentato dalla Commissione. – 3.2. ... (segue) se fosse quello emendato dal Parlamento europeo. – 4. Rilievi conclusivi.

Sinossi: Muovendo dalla ricostruzione del complesso quadro normativo nazionale in materia di tirocini extracurricolari, il contributo a prova ipotizza l'impatto che potrebbe avere l'adozione della proposta di direttiva attualmente in fase di discussione. In particolare, dopo aver esaminato le principali criticità emerse dalla prassi applicativa dell'istituto, ci si interroga sulla capacità della direttiva di fornire risposte adeguate, analiz-

* Il presente contributo è riconducibile all'attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro (CUP H53D23010850001), nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "YES-Youth Employment Strategy" (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato dalla Missione 4 "Istruzione e Ricerca del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale – PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.

zandone i contenuti, sia nel testo originariamente proposto dalla Commissione europea, sia nella versione emendata dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo.

Abstract: Starting from a reconstruction of the complex national regulatory framework governing extracurricular internships, this contribution attempts to hypothesize the impact that the adoption of the proposed EU directive currently under discussion could have. In detail, after examining the main critical issues arising from the practical application of the scheme, it assesses the directive's ability to provide adequate responses, analyzing its content both in the text originally proposed by the European Commission and in the version amended by the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs.

Parole chiave: Occupazione giovanile – Tirocini extracurricolari – Frammentazione normativa – Direttiva UE – Politiche attive

Keywords: Youth employment – Extracurricular traineeships – Regulatory fragmentation – EU directive – Active labour market policies

1. I tirocini extracurricolari nell'ordinamento multilivello: cenni introduttivi

La rilevanza assunta dai tirocini formativi e di orientamento nelle ultime tre decadi (a partire, cioè, dalla disciplina *ex art.* 18, l. n. 196/1997¹) la si desume, facilmente, sol che ci si soffermi sui diversi interventi legislativi di modifica della disciplina susseguitisi nel periodo 2011 – 2022 e, a livello europeo, sulla proposta di direttiva presentata dalla Commissione a marzo del 2024², ancora, tuttavia lontana dall'approvazione definitiva.

All'origine della crescente attenzione dei legislatori competenti ai diversi livelli di regolazione vi è l'idea che i tirocini (specie quelli di tipo c.d. "extracurricolare, principale oggetto delle riflessioni che seguiranno) costituiscano una misura efficace nel combattere la disoccupazione, soprattutto quella giovanile. Ciò ha indotto i *policy maker* statale e regionali a intervenire a più riprese, determinando, tuttavia, un ampliamento delle finalità dell'istituto, trasformandolo da (mero) strumento formativo e di orientamento in una vera e propria misura di politica attiva del lavoro. Infatti, i tirocini, di volta in volta, alternativamente o simultaneamente, assumono natura di rapporto giuridico (non lavorativo per

¹ A dire il vero, sebbene le previsioni della l. n. 196/1997, unitamente al relativo decreto ministeriale di attuazione (d.m. 25 marzo 1998, n. 142) rappresentino la prima disciplina organica dei tirocini formativi e di orientamento, in precedenza, già gli art. 16-bis, l. n. 285/1977 e l'art. 15, l. n. 845/1978, avevano previsto la possibilità di realizzare esperienze formative sul lavoro. In tema, TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in *DRI*, 2001, 62 e, *amplius*, PASCUCCI, *Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, Giappichelli, 2008, 29 ss.

² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa al miglioramento e alla garanzia del rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e alla lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini ("direttiva sui tirocini")*, 20.3.2024, COM(2024) 132 *final*, completata da una proposta di revisione COM(2024) 133 *final* della raccomandazione del Consiglio del 2014 (raccomandazione 10.3.2014, 2014/C 88/01, su un quadro di qualità per i tirocini).

definizione e, al contempo, non contrattuale³) mirato a favorire la transizione dal sistema di istruzione e formazione alla (prima) occupazione (specie per i giovani) ovvero al reinserimento lavorativo (a parte, naturalmente, i tirocini svolti nell'ambito di percorsi di istruzione e formazione ovvero quelli abilitanti all'esercizio di una professione), all'inclusione di soggetti svantaggiati. Ciò ha indubbiamente contribuito all'ampia diffusione degli *stage*, soprattutto extracurriculari ma, al contempo, ha fatto emergere diverse criticità nella prassi applicativa, sintomo di una regolazione tuttora inadeguata, nonostante, lo si ripete, i diversi rimaneggiamenti della normativa, al punto da stimolare l'avvio dell'*iter* legislativo per l'introduzione di una disciplina europea.

Orbene, se per un verso è indubbio che alla base di molte delle disfunzioni che attualmente affliggono l'istituto vi è l'irrisolta tensione tra la finalità formativa in vista della quale gli *stage*⁴ sono stati concepiti e disciplinati⁵ e le peculiari modalità attraverso cui quella stessa finalità viene perseguita (vale a dire, lo svolgimento di attività tecnico-pratiche *on the job*, coerenti con le competenze professionali alla cui acquisizione è finalizzata l'esperienza nell'organizzazione del soggetto ospitante), per altro verso, una parte non trascurabile delle criticità nasce dal livello di regolazione che, in *subiecta materiae*, nell'ordinamento interno, è definito dall'art. 117 Cost., nonché dall'evoluzione del quadro normativo, a tutti i livelli, che ha innescato quella progressiva «torsione lavoristica» di cui si è parlato in un recente studio sul tema⁶.

Scopo di questo contributo è l'esame del possibile impatto della (proposta di) direttiva Ue sull'attuale assetto regolativo interno, con l'avvertenza che il testo licenziato dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo a settembre del 2025, oltre a non essere definitivo, presenta numerosi emendamenti per effetto dei quali,

³ Ciò nondimeno, restano aperte altre questioni concernenti alcuni elementi che caratterizzano il rapporto giuridico di tirocinio: secondo BARBIERI, D'ONGHIA, *I tirocini formativi*, in CHIECO, (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, 174-175, a cui pure si rinvia per una ricostruzione delle diverse posizioni assunte dalla dottrina sulla questione (spec. nota n. 9), il tirocinio si configura come un unico rapporto convenzionale tra soggetto promotore e datore di lavoro ospitante, senza che venga a costituirsi alcun rapporto tra tirocinante e datore di lavoro e, di conseguenza, in assenza di un nesso funzionale tra i rispettivi diritti e obblighi. Secondo l'Autore e l'Autrice, tale ricostruzione sarebbe da preferire a quella del tirocinio come rapporto trilaterale sostenuta da CARMINATI, FACIELLO, TIRABOSCHI, *Le linee guida sui tirocini formativi e di orientamento*, in MAGNANI, TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, 2012, 124 ss.

⁴ Come rileva PASCUCCI, *Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, cit., 6, *stage* e tirocinio indicano il medesimo istituto, costituendo il secondo termine la traduzione italiana di quello francese "stage".

⁵ In dottrina si è discusso se l'espressione «tirocini formativi e di orientamento» utilizzata dal legislatore sin dall'art. 18, l. n. 196/1997, implichi la coesistenza di ambedue le finalità ovvero possano esistere tirocini formativi "distinti" da quelli finalizzati all'orientamento. La seconda posizione è sostenuta da PASCUCCI, *Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, cit., 92. Secondo VARESI, *Art. 18. I tirocini formativi e di orientamento*, in NAPOLI (a cura di), *Il «Pacchetto Treu»*, in *NLCC*, 1998, 1362, la questione si ridimensiona in considerazione del fatto che, nel concreto atteggiarsi di questi rapporti, si perseguono ambedue gli obiettivi. D'altra parte, si aggiunge, che lo svolgimento di attività tecnico-pratiche con finalità formative in contesti lavorativi inevitabilmente finisce per assumere anche una funzione di orientamento delle scelte professionali, per effetto del contatto diretto che lo *stage* permette e, in definitiva, della conoscenza delle caratteristiche della specifica (futura) attività lavorativa.

⁶ IMPELLIZZIERI, *La disciplina dei tirocini extracurriculari in Italia tra finalità formativa e torsione lavoristica*, in *RGL*, 2024, 2, I, 242 ss., *passim*.

riguardo ad alcuni rilevanti profili di disciplina, risulta profondamente diverso da quello originario proposto dalla Commissione. Di conseguenza, le riflessioni che si svilupperanno scontano i limiti dell'incertezza degli esiti del confronto istituzionale in atto tra gli attori coinvolti nell'iter legislativo europeo. Ciò nondimeno, assumendo come riferimento i due scenari derivanti dalle differenti versioni dell'articolato della proposta, si proverà a esaminare in che modo la adottanda direttiva potrebbe contribuire a risolvere le criticità che attanagliano il quadro normativo nazionale in materia.

2. Su quale quadro (normativo) interverrebbe la direttiva sui tirocini?

La valutazione di impatto della futura direttiva Ue sui tirocini richiede, preliminarmente, qualche considerazione in merito ai più rilevanti aspetti problematici che caratterizzano l'attuale disciplina della materia.

Al riguardo, nei rilievi introduttivi si è fatto accenno alla difficoltà di stabilire (anche normativamente) una chiara linea di confine tra l'attività "pratica" svolta in un contesto produttivo con finalità formativa e quella lavorativa vera e propria. Tale difficoltà, derivante anzitutto (sebbene non esclusivamente, come si dirà) dalle caratteristiche intrinseche del rapporto di tirocinio, ne ha favorito il ricorso in sostituzione di "regolari" rapporti di lavoro, fenomeno il cui contrasto costituisce una delle finalità dichiarate della proposta di direttiva⁷ e che ha evidenti ricadute negative sia in una prospettiva individuale, guardando cioè all'interesse del/della tirocinante, in quanto l'esperienza *in situ* viene privata di quella componente formativa in vista della quale è stata avviata, sia in una prospettiva sistemica se si pensa tanto alla *ratio* originaria per la quale l'istituto è stato introdotto nell'ordinamento, quanto agli effetti distorsivi che simili abusi producono sulle dinamiche di domanda – offerta nel mercato del lavoro.

Non meno trascurabili sono le ripercussioni negative riguardo alle ipotesi in cui, al periodo di "falso" tirocinio, faccia seguito un contratto di lavoro (anche) con lo stesso soggetto ospitante, in quanto l'uso distorto dell'istituto, imponendo al/alla lavoratore/lavoratrice un periodo di attività non coperto dalle tutele che l'ordinamento garantisce per i rapporti di lavoro (subordinati, *in primis*, ma anche autonomi) incluse quelle previdenziali, si traduce in una sorta di (illegittimo) «contratto di inserimento a basso costo»⁸. In altri termini, specie con riferimento ai tirocini *low skilled* (infra), simili pratiche determinano un prolungamen-

⁷ Esplicitamente, già rinvenibile nel titolo della proposta: «Proposta di direttiva relativa [...] alla lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini».

⁸ Così, SEGHEZZI, TIRABOSCHI, *Se il tirocinio perde la sua identità formativa*, in *Bollettino ADAPT*, n. 17/2025, ma già TIRABOSCHI, *Prefazione*, in AA.Vv. (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, ADAPT e-Book n. 69/2017, IX.

to del periodo di precariato⁹ che precede l'eventuale successiva assunzione (in genere con contratti a termine e/o in regime di somministrazione e nella migliore delle ipotesi con contratto di apprendistato) da cui, oggi, transitano una buona parte di coloro che sono all'inizio della carriera lavorativa perché giovani o che si trovino in fase di ricollocazione/reinserimento, se in età più avanzata.

Qui preme evidenziare che la legislazione nazionale, specie l'intervento del 2021, benché caratterizzata dalla presenza di previsioni volte a migliorare la qualità del profilo formativo e delle condizioni di svolgimento del rapporto di tirocinio, appare maggiormente improntata a contenere l'uso illegittimo dell'istituto. Infatti, nel passaggio dalle previsioni della l. 92/2012 a quelle della l. n. 234/2021, se per un verso è apprezzabile l'inserimento (non solo della tipizzazione della distinzione tra tirocini curricolari e "non" in una norma di legge statale¹⁰, ma anche) di uno specifico criterio (tra quelli a cui avrebbero dovuto uniformarsi le linee-guida, su cui v. *infra*) volto a garantire contenuti formativi non inferiori a determinati livelli qualitativi (non a caso qualificati come "essenziali") e meccanismi di certificazione degli apprendimenti¹¹, per l'altro verso l'intervento del 2021 prova a rafforzare azioni e strumenti mirati a prevenire e a contrastare gli abusi, come dimostrano, tra l'altro, la riconferma dell'obbligo di corrispondere una indennità di partecipazione a cui si aggiungono quelli di limitare la durata e stabilire clausole di contingentamento¹², invero, già previsti dalle linee-guida adottate con gli accordi in sede di Conferenza permanente del 2013 e del 2017, in attuazione delle disposizioni *ex* l. n. 92/2012. D'altra parte, nella medesima direzione depone la scelta compiuta dal legislatore del 2021, censurata dalla Consulta nel 2023 (su cui *infra*)¹³, di limitare l'applicazione dei tirocini extracurricolari ai soli «soggetti con difficoltà di inclusione sociale»¹⁴. È appena il caso di ricordare che un analogo tentativo di restrizione dell'ambito soggettivo di riferimento dell'istituto era stato compiuto nel 2011 (con identico esito di illegittimità costituzionale) individuando come

⁹ In tal senso PASCUCCI, «Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurricolari, in *RGL*, 2023, 4, II, 488 che, al riguardo, parla di «apprendistato senza retribuzione» e di «patto di prova lungo» senza alcuna garanzia lavoristica.

¹⁰ L'art. 1, comma 720, l. n. 234/2021, dopo aver definito il tirocinio come «percorso formativo di alternanza tra studio e lavoro, finalizzato all'orientamento e alla formazione professionale, anche per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro» specifica che «Qualora sia funzionale al conseguimento di un titolo di studio formalmente riconosciuto, il tirocinio si definisce curricolare». In proposito, PASCUCCI, «Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurricolari, cit., 493, ravvisa una «lampante» contraddizione tra la definizione legale di tirocinio e il tentativo di circoscriverne l'ambito applicativo solo a categorie di soggetti «vulnerabili».

¹¹ Art. 1, comma, 721, lett. c), l. n. 234/2021. Al riguardo, BELLAVISTA, *I tirocini formativi e di orientamento*, in PERULLI, CAVALARO, (a cura di), *Le forme giuridiche di impiego del lavoro: lavoro subordinato, lavoro autonomo, lavoro indiretto*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2025, 1200, rileva la differenza tra il criterio *ex* art. l. n. 234/2021 e quanto stabilito nelle linee-guida adottate con l'accordo in sede di Conferenza permanente del 2017 (v. *infra*) che, con riferimento al momento conclusivo del tirocinio, si limitano a prevedere il rilascio al tirocinante di una attestazione finale delle «attività effettivamente svolte».

¹² Art. 1, comma, 721, lett. b), l. n. 234/2021.

¹³ C. cost., 14 aprile 2023, n. 70 in G.U. 19.4.2023 su cui il commento di PASCUCCI, «Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurricolari, cit., 486 ss.

¹⁴ Art. 1, comma 721, lett. a), l. n. 234/2021.

destinatari di esperienze di tirocinio esclusivamente i «neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio»¹⁵.

Le contraddizioni degli interventi legislativi del periodo 2011 – 2021 evidenziate nella letteratura sul tema hanno trovato riscontro nell'esperienza applicativa da cui è emerso che l'obbligo di corrispondere una indennità di partecipazione (come si dirà, non certo quale causante esclusiva bensì unitamente ad altre determinanti) ha prodotto un effetto diametralmente opposto rispetto alle finalità in vista delle quali era stato introdotto, finendo per costituire un fattore di “deviazione” dall'originaria funzione dell'istituto e, al contempo, di impulso alla proliferazione di tirocini extracurriculari¹⁶, specie di quelli attivati nell'ambito del programma «Garanzia giovani», peraltro in gran parte concernenti “professioni non qualificate” e per i quali l'indennità era finanziata dalle Regioni con fondi europei¹⁷. Benché sul punto si ritornerà in seguito, qui si anticipa che in tal modo ne sono risultati favoriti l'uso distorto dell'istituto, gli abusi nonché l'innescò di meccanismi concorrenziali con gli ordinari rapporti di lavoro e il conseguente ridimensionamento del ruolo dell'apprendistato¹⁸, contratto, quest'ultimo, che sia nella normativa nazionale¹⁹, sia nella stessa raccomandazione del Consiglio istituitiva di «Garanzia giovani», avrebbe dovuto costituire «lo strumento principe» attraverso il quale agevolare e qualificare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro»²⁰.

2.1. Le fonti regolative e la frammentazione del quadro normativo

Il secondo aspetto problematico cui si è fatto cenno nell'introduzione scaturisce dalla potestà legislativa e dal conseguente assetto delle fonti di disciplina: secondo un principio più volte affermato dalla Corte costituzionale, i tirocini extracurriculari, non costituendo rapporti di lavoro, devono essere ricondotti nell'ambito della formazione professionale che, giusta la previsione dell'art. 117, comma 4, Cost., è materia appartenente alla competenza legislativa residuale (e perciò esclusiva) delle Regioni e delle Province autonome²¹.

¹⁵ Art. 11, comma 1, d.l. n. 138/2011.

¹⁶ Occorre tuttavia rilevare che, secondo le ultime rilevazioni pubblicate nel *Quinto Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurriculari*, INAPP, 2025, 25, il numero dei tirocini extracurriculari risulta in calo: da 329.301 attivazioni del 2021, alle 313.683 del 2022 fino a 281.376 del 2023.

¹⁷ BELLAVISTA, op. cit., 1199, ma già TIRABOSCHI, *Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022*, in *Bollettino ADAPT*, n. 4/2022, 2.

¹⁸ Sia pure con riferimento all'assetto normativo risultante dall'introduzione del testo unico sull'apprendistato (d.lgs. n. 167/2011) e dell'art. 11, d.l. n. 138/2011, in tal senso, TIRABOSCHI, *Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma*, in *DRI*, 2011, 969, il quale rileva(va) l'inopportunità di introdurre forme di compenso per i tirocini extracurriculari, già diffuse nella prassi applicativa ben prima, dunque, che l'obbligo di remunerare gli *stage* fosse previsto dalla legge.

¹⁹ Il criterio di cui all'art. 1, comma 34, lett. a), l. n. 92/2012, prevedeva che con le linee-guida, Stato e Regioni/Province autonome avrebbero dovuto procedere alla «revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo».

²⁰ ROSOLEN, *Give Youth a chance. European Pact for Youth: il futuro di Garanzia Giovani*, in ROSOLEN, SEGHEZZI, (a cura di), *Garanzia giovani 2 anni dopo. Analisi e proposte*, ADAPT e-Book n. 55/2016, 123-124.

²¹ Da ultimo, con specifico riferimento ai tirocini extracurriculari, C. cost., 14 aprile 2023, n. 70, cit., ma già C. cost., 28 gennaio 2005, n. 50, che dichiarò l'illegittimità dell'art. 60, d.lgs. n. 276/2003.

Questo assetto ha generato una notevole frammentazione regolativa nel territorio nazionale con significative differenziazioni regionali nella qualità dei tirocini per quanto attiene ai contenuti formativi, alla durata, alla misura della indennità di partecipazione (dopo la l. n. 92/2012). Peraltro, sono naufragati (salvo che per le disposizioni concernenti i profili sanzionatori) i tentativi di pervenire a una «normazione possibilmente omogenea»²², una sorta di armonizzazione²³: dapprima, con l'art. 11, d.l. n. 138/2011, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, co. 4, nonostante la qualificazione delle previsioni censurate alla stregua di «livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini»²⁴; successivamente, con l'art. 1, commi 34 – 36, l. n. 92/2012, che affidava a un accordo in sede di Conferenza permanente la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento. Le linee-guida effettivamente sono state adottate con accordo del 24 gennaio 2013, poi sostituite da quelle definite nell'accordo del 25 maggio 2017, senza tuttavia conseguire l'auspicata armonizzazione²⁵.

Ciò anche in ragione della scelta dello strumento regolativo (l'accordo in Conferenza permanente), la cui efficacia giuridica resta controversa. Al riguardo, è stato osservato che pur costituendo l'unico modo «per consentire l'«intrusione» statale nella competenza regionale, blindata dalla Corte costituzionale», le linee-guida e l'accordo che le definisce non hanno natura regolamentare, sicché i relativi contenuti possono acquisire efficacia solo se e quando le Regioni le abbiano recepite in atti normativi (siano essi leggi o delibere di giunta)²⁶. Inoltre, è stato rilevato che nonostante le linee-guida, in ambedue gli accordi (del 2013 e del 2017), attribuiscono alle previsioni ivi contemplate valore di «*standard* minimi» facendo (ambiguamente) trapelare un velato richiamo alla potestà legislativa statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ma lasciando, comunque, «inalterata la facoltà per le Regioni e le Province autonome di fissare disposizioni di maggior tutela»²⁷, nulla – a legislazione vigente – potrebbe impedire ai legislatori regionali di riappropriarsi

²² TIRABOSCHI, *Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022*, cit., 2.

²³ PASCUCCI, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e... domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, in *WP D'Antona, It.*, 135/2011, 11.

²⁴ È la rubrica dell'art. 11, d.l. n. 138/2011, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza C. cost., 19 dicembre 2012, n. 287, su cui CARDONE, *Il riparto di competenze legislative in materia di «formazione professionale»: alcune questioni aperte alla luce della sentenza n. 287 del 2012*, in *DLRI*, 2013, 429 ss.

²⁵ Per un *excursus* sui provvedimenti regionali di recepimento delle linee-guida e sulle differenze di regolazione si rinvia a DONÀ, *Garantire l'attivazione di tirocini di qualità: gli obiettivi delle ultime riforme legislative in materia*, in *RIDL*, 2019, I, 146-149, nonché, più di recente, GALEOTTO, *Il tirocinio e le sue molteplici articolazioni nell'incrocio tra definizioni nazionali e regolazioni regionali*, *ADAPT University press*, Materiali di discussione, n. 4/2022, 19 ss. e, ivi, le schede regionali 57 ss.; IMPELLIZZIERI, *La disciplina dei tirocini extracurricolari in Italia tra finalità formativa e torsione lavoristica*, cit., 251 – 253.

²⁶ Con specifico riferimento alla disciplina *ex* art. 1, commi 34 – 36, l. n. 92/2012, e alle relative linee-guida di attuazione, sulla questione si rinvia a CANAVESI, *I tirocini nel caos delle fonti di disciplina. Dalla legge alle Linee-guida*, in *RDSS*, 2014, 228-229. Di recente, riguardo alle previsioni *ex* art. 1, commi 720 – 726, l. n. 234/2021, TIRABOSCHI, *Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022*, cit., 3-4.

²⁷ Accordo in sede di Conferenza permanente, 25 maggio 2017, punto 1, cpv. 4. Analogamente, già lett. b) della premessa dell'accordo del 24 gennaio 2013.

della competenza regolativa piena dell'istituto, anche adottando una disciplina difforme rispetto a quella definita nell'accordo, in quanto l'attività di volontaria (leale) collaborazione con lo Stato sarebbe carente di base giuridica nel sistema delle fonti²⁸.

D'altra parte, non va dimenticato che la qualificazione in termini di livelli essenziali di tutela della disciplina statale dei tirocini è stata censurata dalla Consulta nella sentenza 19 dicembre 2012, n. 287, inevitabilmente secondo una parte della dottrina²⁹, in maniera «forse eccessivamente lapidaria» secondo altra posizione, potendosi ascrivere i rapporti intersoggettivi scaturenti dalla convenzione di tirocinio all'ordinamento civile *ex art. 117*, comma 2, lett. D), Cost., oltre al fatto che l'ormai acclarata riconducibilità degli *stage* extracurricolari al novero degli strumenti di politica attiva del lavoro farebbe emergere profili di competenza legislativa concorrente con riferimento alla materia della «tutela e sicurezza del lavoro» *ex art. 117*, comma 3, Cost.³⁰.

Sta di fatto che queste tesi non hanno trovato accoglimento da parte dei giudici costituzionali neanche con riferimento all'ultimo intervento legislativo³¹ nel quale, come anticipato, l'obiettivo di circoscrivere il ricorso ai tirocini extracurricolari limitandone l'ambito di applicazione solo a soggetti «con difficoltà di inclusione sociale», a parte ogni considerazione sulla opinabile scelta lessicale³², si è scontrato, ancora una volta, con il principio del riparto di competenza legislativa sancito dall'art. 117, comma 4, Cost.: anche in questa occasione l'intento di stabilire una base di regolazione omogenea sul territorio nazionale (ma anche di contrastare gli abusi) era stato perseguito ricorrendo allo strumento dell'accordo in sede di Conferenza permanente, che avrebbe dovuto dare attuazione ai principi contenuti nell'art. 1, comma 721, l. n. 234/2021. In tale occasione, la dichiarazione di illegittimità costituzionale, analogamente a quanto avvenuto per l'art. 11, d.l. n. 138/2011, ha colpito il criterio – da recepire nelle linee-guida – che ne limitava l'utilizzo sul piano soggettivo. Peraltro, essendo ampiamente scaduto il termine per la conclusione dell'accordo³³, eccezion fatta per le norme che disciplinano i profili sanzionatori per illeciti amministrativi e contravvenzionali che appartengono ovviamente alla competenza esclusiva dello Stato³⁴,

²⁸ BARBIERI, D'ONGHIA, op. cit., 194.

²⁹ BARBIERI, D'ONGHIA, op. cit., 191-192.

³⁰ PASCUCCI, «Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurricolari, cit., 488. L'Autore aveva già sostenuto queste tesi prima della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 11, d.l. n. 138/2011, in ID., *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e... domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, cit., 10. Analoga pare la posizione di BELLAVISTA, op. cit., 1184.

³¹ Art. 1, commi 720 – 726, l. n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022).

³² TIRABOSCHI, *Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022*, cit., 4 che, al riguardo, parla di «linguaggio atecnico».

³³ L'art. 1, comma 721, l. n. 234/2021, prevede(va) un termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge medesima.

³⁴ In particolare, il comma 722 dell'art. 1, l. n. 234/2021, ha riconfermato la sanzione amministrativa da 1.000 a 6.000 euro in caso di mancata corresponsione dell'indennità di partecipazione, già prevista dall'art. 1, comma 35, l. n. 92/2012; il successivo comma 723 ha, invece, introdotto *ex novo* la sanzione dell'ammenda (e, dunque, contravvenzionale) di euro 50 per ciascun

è da considerare definitivamente arenata l'attuazione delle previsioni della l. n. 234/2021, anche per il presumibile venir meno dell'interesse di ambo le parti, Governo e Regioni/Province autonome, sia pure per ragioni in parte differenti: il legislatore statale perché, al di là di ogni considerazione sulla carenza di potestà legislativa in materia, probabilmente, in vista dei possibili sviluppi a livello europeo – che come si dirà, potrebbero persino incidere sulla competenza regolatoria – può assumere una posizione attendista; quelli regionali perché oramai hanno tutti provveduto a disciplinare la materia e, dunque, non si pone un problema di vuoto normativo, nonostante l'abrogazione delle previsioni *ex art. 1*, commi 34 – 36, l. n. 92/2012 ad opera di quelle della l. n. 234/2021³⁵. Sicché, dato l'attuale assetto delle fonti che permette di disciplinare la materia senza ingerenze da parte dello Stato come da ultimo ribadito dalla sentenza C. cost. n. 70/2023, le Regioni non hanno motivo di richiedere l'apertura di un negoziato con il governo il cui indirizzo politico, a sua volta, lascia più di qualche dubbio sulla reale sussistenza di intenti di “armonizzazione” (anche, ma non solo) della disciplina dei tirocini extracurricolari, se si considera che l'esecutivo attualmente in carica «ha appoggiato il varo della recente legge sulla cosiddetta “autonomia differenziata”» la cui attuazione costituirà ulteriore fonte di frammentazione e di particolarismi in tutte le materie di competenza regionale³⁶.

2.2. (Dis)torsione lavoristica ed efficacia dei tirocini extracurricolari

È abbastanza diffusa nella letteratura giuslavoristica l'idea, qui condivisa, che un significativo impulso alle disfunzioni che affliggono i tirocini extracurricolari derivino dal progressivo ampliamento della sua funzione originaria di strumento formativo a tutto vantaggio della finalità di (re)inserimento occupazionale. Peraltro, a conferma del mutamento genetico e funzionale dei tirocini extracurricolari, vi è che le esperienze *in situ* sono oramai stabilmente inserite tra le misure di politica attiva del lavoro previste dal Programma GOL al quale accedono quasi tutti i soggetti in cerca di occupazione, come si può evincere dall'ambito di riferimento dei cinque percorsi in cui il programma è articolato³⁷.

A questo si aggiunge l'introduzione del principio di onerosità del tirocinio che, a cominciare dalla considerazione del parametro di “congruità” nella determinazione dell'ammontare dell'indennità di partecipazione³⁸, ha costituito fonte di molte ambiguità avvicinando

tirocinante e per ciascun giorno di tirocinio “fraudolento”, vale a dire, posto in essere per camuffare un ordinario rapporto di lavoro (subordinato). Per la relativa applicazione si rinvia alla prassi dell'INL e, in particolare, alle note 0000530 del 21 marzo 2022, 0001451 dell'11 luglio 2022. Per l'esame di alcune questioni concernenti la tipizzazione della fattispecie si rinvia a IMPELLIZZIERI, *La disciplina dei tirocini extracurricolari in Italia tra finalità formativa e torsione lavoristica*, cit., 256-257.

³⁵ Art. 1, comma 726, l. n. 234/2021.

³⁶ BELLAVISTA, op. cit., 1197.

³⁷ Emblematica, in tal senso, è l'integrazione del Piano Nuove Competenze (adottato con d.m. 14 dicembre 2021) effettuato con il d.i. 30 marzo 2024 del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'economia e delle finanze.

³⁸ Il parametro di congruità dell'indennità era già previsto dall'art. 1, comma, 34, lett. d), l. n. 92/2012 ed è stata riconfermato dall'art. 1, comma 721, lett. b), l. n. 234/2021.

ancor più la posizione dei tirocinanti a quella di lavoratori (subordinati a basso costo). In proposito, la dottrina aveva sin da subito segnalato i rischi derivanti dalla novità introdotta nel 2012, per lo più riguardo alla possibile pretesa (nei confronti del tirocinante da parte del soggetto ospitante) di svolgimento di una vera e propria prestazione lavorativa³⁹, con un evidente distorsione (illecita) nell'uso dello strumento e con il conseguente effetto di "spiazzamento" nei confronti del ben più oneroso contratto di apprendistato⁴⁰.

Viene allora da chiedersi se, al di là del criticabile "snaturamento" dell'istituto per effetto del progressivo ridimensionamento della finalità formativa e di orientamento, la (dis)torzione lavoristica sia almeno risultata efficace relativamente alla capacità di favorire (anche in ipotesi di uso fraudolento del tirocinio), il successivo (re)inserimento lavorativo mediante un contratto di lavoro.

A questo proposito, da uno studio condotto dall'INAPP emergono dati significativi sulla qualità dei tirocini da cui possono trarsi alcune indicazioni in merito al quesito prospettato ma anche di *policy*, nella prospettiva della revisione della disciplina ove fosse adottata la direttiva Ue. Nella consapevolezza dei limiti derivanti dalla difficoltà di individuare indicatori qualitativi attendibili (per stessa ammissione di chi ha condotto l'indagine), la qualità viene misurata in termini di durata dello *stage*, di tempo trascorso fra la fine del tirocinio e l'eventuale contratto lavorativo (considerando efficace l'inserimento lavorativo entro un arco temporale compreso tra uno e sei mesi dalla conclusione dell'esperienza), nonché di «capacità formativa», intesa come coerenza (o meno) fra la qualifica/competenza professionale oggetto dello *stage* e quella relativa al contratto di lavoro post tirocinio⁴¹.

Una prima evidenza interessante risiede nel fatto che i tirocini aventi a oggetto l'acquisizione di competenze riferite a professioni *low skilled* (consistenti, cioè, in attività semplici e ripetitive, per le quali non è necessario il completamento di un percorso di istruzione) presentano un tasso di inserimento lavorativo di gran lunga inferiore rispetto a quelli ad elevato livello di competenze: a sei mesi dalla conclusione dell'esperienza formativa, il 34% contro il 65%⁴². Peraltro, è stato rilevato che nella maggior parte dei casi, i tirocini *low skilled* sono illegittimi perché le competenze alla cui acquisizione essi mirano sono conseguibili anche senza

³⁹ BARBIERI, D'ONGHIA, op. cit., 184. In senso sostanzialmente analogo, PASCUCCI, *Verso le nuove regole dei tirocini. L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento: un'ipotesi di eterogenesi dei fini?*, in DLRI, 2013, 423.

⁴⁰ BURATTI, FAZIO, TIRABOSCHI, *Le Linee-guida Fornero sui tirocini: obiettivo fallito*, in AA.VV. (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero, ADAPT e-book*, n. 16/2013, 7; TIRABOSCHI, *Prefazione*, cit., X; IMPELLIZZIERI, *La disciplina dei tirocini extracurricolari in Italia tra finalità formativa e torsione lavoristica*, cit., 258.

⁴¹ CANAL, DONÀ, IUZZOLINO, LUPPI, *Tirocini extracurricolari e imprese: una questione di qualità*, INAPP, WP n. 145, 2025, 23. Va peraltro rilevato che nello studio, si assume che il tirocinio è altamente efficace quando l'intervallo di tempo che intercorre tra il termine delle dell'esperienze formative e il contratto di lavoro non supera i 31 giorni. Ciò nondimeno, nello studio si presume (p. 18) che l'inserimento lavorativo entro i primi sei mesi dal termine dell'esperienza sia una diretta conseguenza del tirocinio o che, quanto meno, sia stato favorito da quell'esperienza formativa.

⁴² CANAL, DONÀ, IUZZOLINO, LUPPI, op. cit., 19. I tassi di inserimento occupazionale a un mese e a tre mesi dal termine dello *stage*, per le due categorie di tirocini, sono, rispettivamente, del 25% e del 31% quelli *low skilled*, mentre raggiungono il 54% e il 60% per quelli *high skilled*.

alcuna formazione tecnico-pratica e, spesso, costituiscono uno sbocco para-occupazionale specie per soggetti in età più avanzata (e, dunque, verosimilmente, in cerca di ricollocazione o di reinserimento) che non riescono a reperire migliori opportunità lavorative⁴³.

Altro dato rilevante concerne i tassi di inserimento lavorativo post-tirocinio in ragione dell'età che, nell'intervallo temporale di un mese dal termine dell'esperienza formativa, variano dal 48% dei soggetti fino a 29 anni per scendere al 28% e al 17% per quelli appartenenti, rispettivamente, alla fascia 40-49 anni e per gli ultracinquantenni⁴⁴. Analoghe le differenze per i tassi di inserimento a tre e a sei mesi, con l'evidente implicazione che i tirocini, come misura di politica attiva del lavoro, sono più efficaci per i giovani, in genere alla ricerca della prima occupazione, che non per gli adulti che, nelle fasce di età considerate, sono quasi sempre in cerca di una ricollocazione.

Da ultimo, non certo per rilevanza, lo studio evidenzia come anche la qualità dei soggetti ospitanti (oltre che le condizioni locali del mercato del lavoro, il livello di istruzione del tirocinante nonché le altre variabili considerate in precedenza) influiscono sull'efficacia del tirocinio: quando questo è svolto presso imprese di medio-grandi dimensioni e plurilocalizzate, si riscontra una rapida collocazione occupazionale coerente con le competenze acquisite durante lo *stage*, peraltro con elevate percentuali di permanenza presso lo stesso datore di lavoro e con contratti di lavoro anche a tempo indeterminato (specie apprendistato)⁴⁵.

Invero, le linee-guida del 2017, confermando quanto già previsto da quelle del 2013, prevedono meccanismi di contingentamento e hanno introdotto *ex novo* misure di premialità proporzionali per i soggetti ospitanti che “stabilizzano” gli stagisti⁴⁶. Ciò nondimeno, non si può sottacere che la possibilità di attivare almeno un tirocinio per imprese molto piccole e persino per soggetti privi di dipendenti rappresenta una criticità niente affatto trascurabile ove si considerino i maggiori rischi di abusi (peraltro indirettamente confermati dalle evidenze empiriche). In proposito, si osserva che se per un verso la scelta compiuta nelle linee-guida risulta inevitabile dovendo tener conto del fatto che non in tutte le aree del paese esistono attività economiche di medio-grandi dimensioni (si pensi all'elevato numero di comuni non capoluogo di provincia il cui tessuto economico è per lo più composto da micro-imprese che, peraltro, costituiscono la fetta maggioritaria del mondo produttivo nazionale) e che la mobilità geografica dei tirocinanti è bassa⁴⁷ con l'effetto che l'eventuale innalzamento delle

⁴³ INAPP, *Quinto Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari*, cit., 89-90. Tuttavia, nel rapporto (87) si precisa che circa il 62,5% dei tirocini nelle professioni non qualificate (complessivamente 22.468 nel 2023) è svolto da soggetti appartenenti all'area dello svantaggio (soprattutto persone prese in carico dai servizi socio-sanitari) per i quali le normative regionali prevedono la possibilità di attivazione di *stage* per l'acquisizione di competenze elementari. Sicché, l'uso distorto (ove di abuso non si tratti) riguarda una percentuale di poco superiore al 30% dei tirocini *low skilled*, per lo più composta da disoccupati e inoccupati.

⁴⁴ CANAL, DONÀ, IUZZOLINO, LUPPI, op. cit., 19.

⁴⁵ Ancora CANAL, DONÀ, IUZZOLINO, LUPPI, op. cit., 31.

⁴⁶ Par. 6, Linee guida, Accordo conferenza permanente 25 maggio 2017.

⁴⁷ Nel 2023, i tirocini extracurricolari svolti in una regione diversa da quella di domicilio sono stati 25.671 (pari al 9,1% del totale), mentre quelli svolti in area infra-regionale diversa dal domicilio sono pari a 19.518 (6,9% del totale), peraltro in calo

soglie di organico quale requisito per l'attivazione di tirocini extracurricolari rischierebbe di precludere opportunità formative (genuine) e/o di inserimento lavorativo ad ampie fasce di soggetti in cerca di occupazione, per l'altro verso un ruolo decisamente rilevante di controllo (a monte e a valle) dell'esperienza di tirocinio dovrebbe essere svolta dai soggetti promotori, specie nei confronti dei micro-operatori. D'altra parte, sebbene sul punto si ritornerà nelle conclusioni, qui si anticipa che la dottrina ha da tempo segnalato che parte delle disfunzioni che affliggono i tirocini potrebbero essere efficacemente prevenute e contrastate se i promotori esercitassero le prerogative loro attribuite dalle norme (regionali) vigenti e non si limitassero a svolgere un ruolo meramente burocratico⁴⁸.

3. L'impatto della (proposta di) direttiva sui tirocini...

Descritti per grandi linee il quadro normativo e le principali problematiche che lo caratterizzano, è possibile ora verificare quali potrebbero essere gli effetti dell'adozione della direttiva europea sui tirocini.

Al riguardo, va premesso che l'interesse dell'Unione europea per i tirocini non è nuovo in quanto, già nel 2014, il Consiglio aveva adottato una Raccomandazione⁴⁹, fornendo una definizione ampia dell'istituto⁵⁰, che tenesse conto della eterogeneità del quadro normativo in materia nei diversi ordinamenti⁵¹, lasciando tuttavia esclusa dal campo di applicazione delle indicazioni ivi rivolte agli stati membri i tirocini curricolari e quelli obbligatori per conseguire l'abilitazione all'esercizio di determinate professioni⁵².

Trascorsi otto anni, nel 2022 la Commissione europea ha iniziato a effettuare una valutazione del grado di implementazione e dell'efficacia del quadro di qualità per i tirocini pro-

rispetto agli omologhi dati del 2022, INAPP, *Quinto Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari*, cit., 55.

⁴⁸ PASCUCCI, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e... domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, cit., 37. Inoltre, BELLAVISTA, op. cit., 1185, rileva la crescita esponenziale dei tirocini attivati dai soggetti autorizzati all'intermediazione e del rischio connesso alla possibile carenza di imparzialità nell'azione di monitoraggio e di verifica di regolarità dei percorsi formativi, sussistendo rapporti commerciali tra il "controllato" (soggetto ospitante) e il "controllore" (agenzia, in qualità di promotrice), non mancando, tuttavia, di segnalare la presenza di esperienze positive.

⁴⁹ Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini (2014/C88/01). Invero, la raccomandazione del 2014 costituisce il punto di approdo di un processo iniziato nel 2007, quando la Commissione manifestò l'intenzione di presentare una proposta di Carta europea dei tirocini (COM(2007) 498 final). In seguito, a maggio del 2012, la Commissione europea concluse uno studio sullo stato dei tirocini nell'Ue (*Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in member states: final synthesis report*) sulla base delle cui risultanze fu elaborata la proposta di raccomandazione su un quadro di qualità dei tirocini (COM(2013) 857 final) definitivamente adottata a marzo del 2014.

⁵⁰ Il considerando n. 27 della raccomandazione (2014/C 88/01) prevede che «per tirocinio si intende un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, retribuito o no, con una componente di apprendimento e formazione, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un'occupazione regolare».

⁵¹ Considerando n. 10 della Raccomandazione (2014/C 88/01).

⁵² Considerando n. 28 della Raccomandazione (2014/C 88/01).

mosso con la raccomandazione del 2014, avviando uno specifico studio, pubblicato l'anno successivo⁵³, da cui sono emerse una serie di criticità (in parte coincidenti con quelle del quadro italiano), a cominciare dalla considerazione della mancata o parziale attuazione da parte di diversi paesi membri⁵⁴, per finire alla carenza di trasparenza relativamente alle condizioni di svolgimento dell'esperienza, alla durata, alla verifica (e alla eventuale certificazione) degli apprendimenti.

Il 14 giugno 2023, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione⁵⁵ (*ex art.* 225 TFUE) con cui ha invitato la Commissione ad aggiornare la raccomandazione del Consiglio del 2014 e «a trasformarla in uno strumento legislativo più forte» nonché «a garantire norme minime di qualità per i tirocini, anche per quanto riguarda la retribuzione»⁵⁶.

Il 20 marzo 2024, la Commissione europea ha presentato la proposta di direttiva che, peraltro, si completa con una proposta di aggiornamento della raccomandazione del Consiglio sul quadro di qualità per i tirocini⁵⁷, il tutto collocato nel più ampio contesto delle azioni mirate al perseguimento dell'obiettivo di ridurre dal 12,6% al 9 % il tasso di NEET di età compresa tra 15 e 29 anni, entro il 2030.

Dalla relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva si evince che l'intento dichiarato risiede nel «migliorare e far rispettare le condizioni di lavoro dei tirocinanti» e nell'introdurre misure per la «lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini» a cui si aggiunge quello di rendere le opportunità di apprendimento in tutta l'UE più accessibili per tutti i giovani, compresi quelli con minori opportunità (le persone con disabilità) ma anche per attrarre nell'UE talenti provenienti da paesi terzi⁵⁸.

La proposta ha la sua base giuridica nell'art. 153, par. 2, lett. b), TFUE che, come noto, prevede la possibilità di adottare direttive miranti a stabilire le prescrizioni minime applicabili, tra l'altro, alle condizioni di lavoro *ex art.* 153, par. 1, lett. b), TFUE, senza alcuna incidenza diretta sul livello delle retribuzioni (in conformità all'art. 153, par. 5, TFUE) salvo, tuttavia, quanto si dirà a proposito del principio di non discriminazione previsto dall'art. 3.

La scelta della Commissione di fondare la proposta di direttiva sull'art. 153 del TFUE è da ascrivere alla volontà politica di dare seguito alle indicazioni contenute nella risoluzione del Parlamento europeo di giugno 2023 (*supra*) – ma anche all'esito delle consultazioni

⁵³ Commissione europea, *Study supporting the evaluation of the quality framework for traineeships – Final report*, 2023.

⁵⁴ In proposito, nello *Study supporting the evaluation of the quality framework for traineeships – Final report*, cit., 24-25, sono riportate due tabelle riepilogative dell'attuazione, distinta per Stato, dei diversi principi stabiliti dalla raccomandazione, riferite, rispettivamente, ai «tirocini di mercato», attivati sulla base di un accordo individuale tra il soggetto ospitante e il tirocinante, non presenti nell'ordinamento italiano (come pure in quello francese e svedese, giusto per citare alcuni esempi), e ai tirocini di «politica attiva» (*ALMP Traineeship*), invece più che presenti nel nostro sistema.

⁵⁵ Risoluzione del Parlamento europeo relativa a raccomandazioni alla Commissione concernenti tirocini di qualità nell'Unione [2020/2005(INL)].

⁵⁶ Relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva della Commissione europea.

⁵⁷ Proposta di raccomandazione su un quadro di qualità rafforzato per i tirocini COM(2024) 133 *final*.

⁵⁸ Relazione illustrativa della proposta di direttiva COM(2024) 132 *final*.

con i social partner europei – circa la necessità di intervenire con strumenti di *hard law*. D'altra parte, sebbene la stessa Commissione dia atto dei risultati positivi comunque conseguiti per effetto della raccomandazione del 2014 in termini di interventi legislativi compiuti dagli stati membri in materia di tirocini, allo stesso tempo è consapevole del fatto che le criticità emerse dagli studi preliminari inducono a ritenere più appropriata ed efficace una tipologia di intervento “forte”, perché l'azione dei singoli Stati in risposta all'esigenza di far rispettare le condizioni di lavoro dei tirocinanti e di contrastare i “falsi” tirocini non (ha offerto sino ad ora e non) garantirebbe lo stesso livello di protezione, con il rischio di aumentare le divergenze tra gli Stati membri e di rendere più difficilmente conseguibile la parità di condizioni per i tirocinanti e per i soggetti promotori all'interno dell'UE⁵⁹.

L'azione dell'UE avrebbe potuto basarsi, *ratione materiae*, sull'art. 166 del TFUE, che disciplina gli interventi dell'Unione in materia di istruzione e di formazione professionale, in cui ricadono, evidentemente, anche i tirocini come strumento per migliorare le competenze attraverso un'esperienza professionale “pratica” e per favorire l'inserimento occupazionale. Tuttavia, per espressa previsione dell'art. 166, par. 4, in codesto ambito è preclusa la possibilità di utilizzare atti che impongano agli Stati membri l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari, ma è consentita esclusivamente l'adozione di raccomandazioni da parte del Consiglio, su proposta della Commissione.

L'esigenza dichiarata di intervenire con uno strumento di *hard law* ha dovuto scontare i limiti del relativo ambito applicativo che, in conformità all'art. 153 TFUE, come anticipato, non poteva che essere quello delle condizioni di lavoro. Da qui, come da altri rilevato⁶⁰, la scelta della Commissione di corredare la proposta di direttiva con quella di revisione della raccomandazione del 2014, avente la sua base giuridica nell'art. 166, par. 4, TFUE e che interviene, dunque, anche sui profili formativi del tirocinio, peraltro estendendo il suo ambito di applicazione anche ai tirocini curriculari nonché a quelli per il conseguimento dell'abilitazione all'esercizio di determinate professioni⁶¹. Come a breve si dirà, queste scelte hanno inciso in modo significativo sulla delimitazione del campo di applicazione della adottanda direttiva, peraltro, con una opzione ancora più radicale nel testo emendato dalla Commissione per l'occupazione e per gli affari sociali del Parlamento europeo.

3.1. ... (segue) se il testo definitivo fosse quello presentato dalla Commissione...

Un aspetto cruciale per provare a valutare quali potrebbero essere gli effetti sul quadro normativo nazionale dell'approvazione della proposta di direttiva è la delimitazione del relativo

⁵⁹ In tal senso, par. 2, relazione della proposta di direttiva COM(2024).

⁶⁰ IMPELLIZZIERI, *La proposta di direttiva UE sui tirocini: problemi definitivi e principio di non discriminazione*, in *Professionalità studi*, 2024, 2, 240.

⁶¹ Per alcuni rilievi critici sulla proposta di revisione della raccomandazione su un quadro di qualità dei tirocini si rinvia a COLOMBO, *A proposito delle ultime indicazioni europee per la promozione di tirocini di qualità*, *Bollettino ADAPT*, 12/2024, *passim*.

campo di applicazione. Questa constatazione che, di primo acchito, potrebbe sembrare ovvia, in realtà, lo appare meno ove si consideri che il testo originario della proposta è stato oggetto di interpretazioni contrastanti e che proprio l'ambito di applicazione rappresenta uno dei punti più controversi anche nel dibattito interistituzionale (a venire), come si può evincere dagli emendamenti apportati alla proposta in seguito all'esame da parte della commissione competente per materia del Parlamento europeo e di cui si dirà nel prosieguo.

Andando nel dettaglio, il considerando n. 16, stabilisce che la direttiva (*rectius*, una parte di essa) dovrebbe applicarsi esclusivamente ai «tirocinanti dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro, quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea» e l'art. 2 definisce, alle lettere a) e b), rispettivamente, il «tirocinio» come «un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, con una componente di apprendimento e formazione significativa, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un rapporto di lavoro regolare o l'accesso a una professione» e il tirocinante come «qualsiasi persona che intraprende un tirocinio e ha un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia».

La più ampia portata della definizione di tirocinio rispetto a quella di tirocinante (ove la qualifica come tale ai fini dell'applicazione di alcune prescrizioni previste dalla direttiva, presuppone l'esistenza di un contratto di lavoro ovvero di un rapporto di lavoro come definiti dagli ordinamenti nazionali) costituisce un elemento di ambiguità che potrebbe indurre a leggere in queste previsioni l'intento del legislatore europeo di obbligare gli Stati membri a ricondurre i tirocini nell'ambito dei rapporti di lavoro subordinato. È il caso della posizione del governo italiano espressa nell'esercizio delle prerogative previste dai meccanismi di partecipazione delle istituzioni dei singoli Stati membri ai processi di formazione degli atti dell'Unione europea⁶².

In realtà, già tra i primi (e, a dire il vero, pochi/e) commentatori/trici, non è mancato chi ha sottolineato come da una lettura sistematica dei principi della direttiva, è possibile ridimensionare i timori prospettati. In particolare, è stato osservato che l'art. 3 della direttiva, che impone l'applicazione del principio di parità di trattamento (salvo deroghe⁶³) riguardo alle condizioni

⁶² IMPELLIZZIERI, *La proposta di direttiva UE sui tirocini: problemi definitivi e principio di non discriminazione*, cit., 241-242; MIRACOLINI, *Traineeships and Youth Employment Strategies: The Italian Case in Light of Upcoming European Reforms*, in *EJCLS*, 2024, 3, 83-84.

⁶³ L'art. 3 della proposta di direttiva individua, sia pure in modo non tassativo, alcune cause legittimanti l'attribuzione ai tirocinanti di un trattamento differenziato, quali «mansioni diverse, responsabilità inferiori, intensità del lavoro o peso della componente di apprendimento e formazione». Critica le previsioni in materia di parità di trattamento MIRACOLINI, op. cit., 86, con riferimento sia all'applicazione del principio ai tirocinanti per il rischio di «appiattare» la figura su quella dei lavoratori subordinati, sia ai motivi oggettivi di deroga all'applicabilità del principio *de quo*, che coincidono con gli elementi distintivi dei tirocini rispetto ai rapporti di lavoro, proponendosi, in alternativa il riconoscimento di un minimo di diritti inderogabili. Queste preoccupazioni, tuttavia, almeno per il caso italiano, si ridimensionano se – sia pure a fronte delle incertezze inerenti all'individuazione del target

di lavoro, inclusa la retribuzione, individua come destinatari della garanzia (non i rapporti di “tirocinio” la cui definizione, come detto, è carente di qualsiasi riferimento a contratti o rapporti di lavoro, bensì, esclusivamente) i “tirocinanti”, confermando – secondo questa ricostruzione – che l’obiettivo del legislatore è assicurare eque condizioni di lavoro, se e in quanto i tirocinanti siano qualificati alla stregua di lavoratori, secondo gli ordinamenti nazionali⁶⁴.

D’altra parte il successivo Capo III, dedicato al contrasto al fenomeno dei falsi tirocini, nel prevedere l’obbligo per gli Stati membri di rafforzare i controlli, le ispezioni e introdurre misure coercitive (art. 4) nonché di definire la durata e il numero massimo di tirocini esperibili presso lo stesso datore di lavoro⁶⁵, di introdurre una serie di indicatori sintomatici della non genuinità dei tirocini⁶⁶ e alcuni obblighi informativi a carico dei datori di lavoro⁶⁷, anche in sede di pubblicità di «posti vacanti per tirocinanti e negli annunci di tirocini»⁶⁸, ammette la coesistenza nell’ambito di applicazione della direttiva di tirocini che non costituiscono rapporti di lavoro nei confronti dei quali non possono trovare applicazione le previsioni concernenti il contrasto agli abusi, visti gli scopi perseguiti ed essendo la questione dei tirocini non genuini maggiormente critica proprio con riferimento a quegli ordinamenti in cui gli *stage* non costituiscono rapporti di lavoro.

Tuttavia, sebbene nella formulazione testuale di queste prescrizioni il riferimento è quasi sempre ai “tirocini”, di contro, ve ne sono alcune, riferite espressamente ai “tirocinanti”, determinando, così, il persistere di margini di ambiguità. A mero titolo di esempio, tra gli indicatori da prendere in considerazione ai fini della corretta qualificazione del rapporto, quello di cui all’art. 5, par. 1, lett. c) – «livelli equivalenti di mansioni, responsabilità e intensità del lavoro per i presunti tirocinanti e per i dipendenti regolari in posizioni comparabili presso lo stesso datore di lavoro» – dovrebbe applicarsi, in ragione di quanto rilevato in precedenza, solo se si ha un rapporto di lavoro (*rectius*, solo se nell’ordinamento interes-

di destinatari della parità di trattamento – come la stessa Autrice sembra ritenere (84), queste clausole troveranno applicazione esclusivamente per quei tirocinanti il cui rapporto è ricondotto nell’ambito del lavoro dipendente.

⁶⁴ IMPELLIZZIERI, *La proposta di direttiva UE sui tirocini: problemi definitivi e principio di non discriminazione*, cit., 241 e 243. Riguardo alle deroghe, MIRACOLINI, op.cit.

⁶⁵ Art. 5, par. 3, lett. a), direttiva.

⁶⁶ L’art. 5, par. 1, della proposta di direttiva, indica, seppure con formulazione aperta («...tra l’altro...») l’assenza di una componente significativa di apprendimento o formazione nel presunto tirocinio; la durata eccessiva del presunto tirocinio o dei presunti tirocini multipli e/o consecutivi presso lo stesso datore di lavoro da parte della stessa persona; livelli equivalenti di mansioni, responsabilità e intensità del lavoro per i presunti tirocinanti e per i dipendenti regolari in posizioni comparabili presso lo stesso datore di lavoro; il requisito di un’esperienza lavorativa precedente per i candidati al tirocinio, acquisita nello stesso settore di attività o in un settore analogo in assenza di una giustificazione adeguata; una percentuale elevata di presunti tirocini rispetto ai rapporti di lavoro regolari presso lo stesso datore di lavoro; un numero significativo di presunti tirocinanti presso lo stesso datore di lavoro che hanno completato due o più tirocini o hanno avuto rapporti di lavoro regolari nello stesso settore di attività o in un settore analogo prima dello svolgimento del presunto tirocinio.

⁶⁷ In particolare, l’art. 5, par. 2, direttiva, prevede che su richiesta delle autorità competenti, il datore di lavoro debba fornire informazioni sul numero di tirocini attivati (anche in relazione al numero di rapporti ordinari di lavoro), sulla durata, sulle condizioni di lavoro, comprese le retribuzioni, le mansioni e le responsabilità dei presunti tirocinanti e dei dipendenti regolari in posizioni comparabili, sulle componenti di apprendimento e formazione dei tirocini, sugli avvisi di posti vacanti per tirocini.

⁶⁸ Art. 5, par. 3, lett. b), direttiva.

sato il tirocinio ha natura di rapporto di lavoro), sicché in sistemi come quello italiano, un simile criterio risulterebbe inapplicabile alla peggiore forma di abuso, vale a dire, quella consistente nella sostituzione di forza lavoro regolarmente assunta con tirocini “camuffati”. Certo, si è consapevoli del fatto che, a prescindere dalla positivizzazione dell’indicatore, i principi di prevalenza delle concrete modalità di svolgimento del rapporto sul *nomen iuris* e di indisponibilità del tipo (che, come noto, costituiscono diritto vivente), renderebbero quasi superflua la trasposizione in norma scritta. Quasi, però, perché la formale acquisizione all’ordinamento potrebbe assumere il valore di presunzione semplice con i conseguenti riflessi sugli oneri probatori in ipotesi di contenzioso sulla qualificazione del rapporto.

Considerazioni in parte analoghe valgono per i principi stabiliti nel Capo IV, in cui vengono definite alcune misure che gli stati membri dovranno adottare affinché siano garantite l’applicazione delle norme europee (in particolare, la garanzia di informazioni chiare, complete e facilmente accessibili nonché l’elaborazione di orientamenti per i datori di lavoro dei tirocinanti in merito al quadro giuridico dei tirocini, compresi gli aspetti pertinenti del diritto del lavoro e della protezione sociale)⁶⁹, meccanismi di risoluzione delle controversie unitamente al diritto al ricorso e a un adeguato risarcimento del danno in caso di violazione dei diritti dei “tirocinanti”⁷⁰, l’introduzione della legittimazione per i rappresentanti dei lavoratori ad attivare procedure giudiziarie o amministrative a tutela dei diritti dei tirocinanti per conto o a sostegno di questi ultimi⁷¹ e, infine, misure volte a tutelare i tirocinanti e i loro rappresentanti (che eventualmente agiscono a tutela dei primi) da azioni ritorsive da parte del datore di lavoro⁷².

Pur condividendo l’interpretazione che vede nella delimitazione del campo soggettivo di applicazione di siffatte misure ai soli “tirocinanti” e non anche a tutti i (titolari di) rapporti di tirocinio una «scelta discutibile»⁷³, la contraddizione che ne merge rispetto agli scopi della direttiva alimenta ulteriori incertezze: perché privare di strumenti specifici di tutela le categorie di stagisti (non titolari di rapporto di lavoro e perciò) maggiormente esposte al rischio di abusi se questi strumenti possono rafforzare l’efficacia delle norme eurounitarie nella lotta all’uso distorto e/o illegittimo dei tirocini?

Altre incertezze sulle possibili ricadute della proposta di direttiva in merito alla riconducibilità delle varie tipologie di tirocinio all’alveo del lavoro salariato derivano dalla considerazione della circostanza che, pur essendo la qualificazione in termini di rapporto di lavoro rimessa agli ordinamenti nazionali, tale valutazione andrà effettuata «tenendo conto

⁶⁹ Art. 6, lett. a) e b), direttiva. Le altre misure sembrano invece avere portata generale, riferita cioè anche alle forme di tirocinio che non hanno natura di rapporti di lavoro.

⁷⁰ Art. 7, proposta di direttiva.

⁷¹ Art. 8, proposta di direttiva.

⁷² Art. 9, proposta di direttiva.

⁷³ IMPELLIZZIERI, *La proposta di direttiva UE sui tirocini: problemi definitivi e principio di non discriminazione*, cit., 247.

della giurisprudenza della Corte di giustizia⁷⁴ che ha mostrato ormai da tempo una certa tendenza ad attribuire ai “tirocinanti” lo *status* di lavoratori⁷⁵.

In effetti, la Corte di giustizia, interpretando in maniera ampia la nozione eurounitaria di “lavoratore”, in più occasioni ha affermato che in essa vi rientrano anche soggetti che svolgono attività di formazione professionale e/o tirocini⁷⁶, precisando, tuttavia, che l’operazione di sussunzione presuppone che l’apprendimento pratico deve essere svolto «secondo le modalità di un’attività retribuita reale ed effettiva, a favore e sotto la direzione di un datore di lavoro»⁷⁷, conclusione non inficiata dal fatto che «la produttività di un tirocinante è scarsa, che egli effettua solo un numero ridotto di ore di lavoro settimanali e che, quindi, percepisce solo una retribuzione limitata»⁷⁸, ferma restando l’esclusione di «quelle attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie»⁷⁹.

Questi principi inducono a ridimensionare i timori paventati di possibili obblighi per gli stati membri di interventi legislativi mirati ad attribuire ai tirocini natura giuridica di rapporti di lavoro in quanto, proprio la circostanza che nel nostro ordinamento la natura non lavorativa del rapporto di tirocinio esclude l’assoggettamento al potere direttivo e la sinallagmaticità tra l’attività pratica svolta presso il soggetto ospitante e la corresponsione (obbligatoria) dell’indennità di partecipazione, di riflesso, implica l’insussistenza di un rapporto di lavoro. D’altro canto ove così non fosse – ove cioè, le concrete modalità di svolgimento del rapporto si caratterizzassero per la presenza di uno degli elementi individuati dalla Corte di giustizia ai fini della riconducibilità dei tirocinanti alla nozione eurounitaria di lavoratore –, ne deriverebbe l’illiceità del tirocinio e la conseguente riqualificazione in termini di rapporto di lavoro (subordinato). Semmai, l’aspetto più delicato (e che potrebbe avere ripercussioni sulla individuazione dei parametri da assumere ai fini della corretta qualificazione dei rapporti) risiede nella determinazione della soglia oltre la quale le attività svolte dal tirocinante non possono più considerarsi «marginali e accessorie», anche alla luce del fatto che la giurisprudenza della Corte di giustizia sembra, di primo acchito, attribuire rilievo decisivo al *quantum* della prestazione (i.e.: «attività talmente ridotte»), trascurando, di contro, che pari importanza acquisisce il peculiare elemento teleologico che caratterizza l’attività svolta in regime di tirocinio, vale a

⁷⁴ Art. 2, lett. b), proposta di direttiva.

⁷⁵ MIRACOLINI, op. cit., 85.

⁷⁶ *Ex multis*, C. giust., 26 febbraio 1992, C-3/90, *Bernini v Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, par. 14 - 17; C. giust., 7 marzo 2005, C-109/04, *Kranemann*, par. 12; C. giust., 9 luglio 2015, C-229/14, *Ender Balkaya v Kiesel Abbruch und Recycling Technik GmbH*, par. 50 - 52; C. giust., 10 febbraio 2022, C-485/20, *XXXX v HR Rail SA*, par. 30 - 31, tutte consultabili in <https://infocuria.curia.europa.eu>.

⁷⁷ C. giust., 9 luglio 2015, C-229/14, cit., par. 50, scaturita da una vicenda nella quale si verteva sulla riconducibilità di una lavoratrice occupata in un’attività pratica in un’impresa sotto forma di un tirocinio, con retribuzione pagata non dal datore di lavoro, bensì con fondi pubblici, ai fini del raggiungimento delle soglie dimensionali previste dalla direttiva 98/59/CE per l’applicabilità delle procedure di licenziamento collettivo.

⁷⁸ C. giust., 26 febbraio 1992, C-3/90, cit. par. 16; C. giust., 9 luglio 2015, C-229/14, cit., par. 50 e l’altra giurisprudenza ivi citata.

⁷⁹ C. giust., 26 febbraio 1992, C-3/90, cit., par. 14.

dire, l'essere questa «esclusivamente funzionale a realizzare la formazione e l'orientamento, secondo quanto indicato dal relativo progetto formativo»⁸⁰. In realtà, ad una più attenta lettura, in tutte le decisioni dei giudici europei i presupposti giuridici dell'attribuzione ai/alle tirocinanti della qualifica di lavoratore/lavoratrice sono sempre costituiti dall'assoggettamento al potere direttivo e dalla corrispettività tra attività lavorativa e compenso/retribuzione, non diversamente da quanto accade nell'ordinamento interno ove, di fronte ad analoghe circostanze, lo *stage* non potrebbe che essere (ri)qualificato alla stregua di rapporto di lavoro. Il fatto che i giudici europei affermino che lo svolgimento di attività formativa *on the job* può sostanziarsi in un'attività lavorativa «retribuita reale ed effettiva»⁸¹ con la conseguente qualificazione dello/a stagista come lavoratore/lavoratrice, non implica l'offuscamento (o, finanche, il venir meno) della finalità formativa che, anzi, convive con quella produttiva in simili situazioni (ancorché con orario e/o produttività ridotte⁸²); piuttosto equivale a prendere atto della circostanza che, in alcuni ordinamenti, il rapporto di tirocinio costituisce un rapporto di lavoro ovvero che l'apprendimento pratico *in situ* può avvenire anche con gli schemi negoziali tipici dei contratti di lavoro, perché ne è consentito lo svolgimento con siffatte modalità nel sistema giuridico di riferimento, di contro, non ammesse nell'attuale quadro normativo interno se non nella forma dell'apprendistato (che è, appunto, un rapporto di lavoro).

D'altra parte, la stessa Corte di giustizia ha affermato che «siccome un tirocinio [...] è destinato soprattutto a migliorare la capacità professionale, il giudice nazionale ha facoltà, allorché valuta il carattere reale ed effettivo delle prestazioni di cui trattasi, di accertare, tra gli altri elementi di fatto, se l'interessato abbia compiuto un numero di ore di tirocinio sufficiente per familiarizzarsi con il lavoro», chiarendo in tal modo che la sussistenza della componente formativa (non solo non viene meno ma, al contrario) diventa fattore dirimente ai fini della individuazione della reale tipologia di rapporto posto in essere dalle parti, anche in quegli ordinamenti in cui il tirocinio è già classificato come tale, essendo possibile – in mancanza di detta componente – la riqualificazione in termini di rapporti di lavoro “ordinari”⁸³, non diversamente da quanto accade nel nostro ordinamento qualora – con riferimento all'unica tipologia di contratto di lavoro con finalità formativa ammessa, l'apprendistato – il datore di lavoro fosse inadempiente agli obblighi formativi.

Concludendo sul punto, benché consapevoli di un certo grado di ambiguità insito nel richiamo della giurisprudenza della Corte di giustizia operato dalle previsioni della direttiva, la marginalità e l'accessorietà individuati nelle decisioni dei giudici europei quali connotati

⁸⁰ BELLAVISTA, op. cit., 1200-1201, il quale, tra l'altro, sottolinea come tale posizione (oltre che già sostenuta da Pascucci, come lo stesso Autore specifica), è oggi conforme a quella fornita dall'Ispettorato del lavoro nella circolare n. 8/2018.

⁸¹ C. giust., C-485/20, cit., par. 31.

⁸² Affermazione ricorrente in tutte le pronunce richiamate.

⁸³ Anche negli ordinamenti in cui i tirocini rientrano nel novero dei rapporti di lavoro, la presenza della finalità formativa unitamente alla minore produttività e/o alla ridotta entità della durata della prestazione, legittimano l'attribuzione di compensi/retribuzioni inferiori rispetto a quelle attribuibili a lavoratori/lavoratrici assunti/e con contratti di lavoro “ordinari”.

della prestazione lavorativa idonei a escludere la qualifica di lavoratore/lavoratrice del/delle tirocinante, devono essere interpretati per quello che sono, vale a dire, elementi indiziari della natura non lavorativa di un rapporto giuridico avente scopi di apprendimento e/o di acquisizione di professionalità. Sicché, con specifico riferimento all'ordinamento interno, essi non sembrano aggiungere nulla di nuovo a quanto già ricavabile in applicazione dei principi vigenti (anche di derivazione giurisprudenziale), potendo tali caratteri, al più, essere valorizzati quali elementi di fatto a supporto della genuinità del tirocinio, ferma restando la necessaria sussistenza della componente (finalistica) formativa.

Da ultimo, qualche considerazione merita il considerando n. 17, in virtù del quale «gli apprendistati possono rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva nella misura in cui [...] rientrano nella nozione di "lavoratore" quale definita dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea»: da un lato, sembrerebbe così indirettamente confermato il limitato ambito applicativo delle clausole più rilevanti della proposta di direttiva (*supra*), dall'altro lato, ove così fosse, le ricadute risulterebbero scarse (se non proprio nulle) in quanto, nel nostro ordinamento, l'apprendistato è un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con tutto ciò che ne deriva in termini di disciplina applicabile e di protezione sociale⁸⁴.

In definitiva, gli effetti della direttiva, se approvata secondo l'impostazione proposta dalla Commissione, nonostante le ambiguità descritte, sarebbero piuttosto modesti in termini di tutele sostanziali; tuttavia, l'approvazione definitiva inciderebbe su uno degli aspetti più critici, vale a dire la frammentazione regolativa: senza giungere ad eliminarla in maniera assoluta, comunque, almeno per quanto concerne le condizioni di disciplina dei rapporti di tirocinio, le Regioni e le Province autonome dovranno conformarsi agli standard minimi di tutela imposti dalla direttiva (ove applicabili ai tirocini che non costituiscono rapporti di lavoro) che, data la fonte da cui provengono, sono dotati di quel carattere di cogenza di cui invece deficitano le linee-guida adottate con accordo in sede di Conferenza permanente su materie afferenti alla competenza regolativa residuale *ex art.* 117, comma 4, Cost. È appena il caso di evidenziare che al legislatore statale resta la competenza relativa all'attuazione delle misure volte a contrastare il fenomeno dei falsi tirocini con specifico riferimento al recepimento delle clausole che disciplinano gli indicatori da considerare ai fini della corretta qualificazione del rapporto (e, dunque, della genuinità dei tirocini) nonché le misure per il rafforzamento delle ispezioni.

⁸⁴ Peraltro, l'eventuale sotto inquadramento iniziale dell'apprendista risulterebbe comunque conforme al principio di parità di trattamento potendo ricondursi le ragioni che lo giustificano (assenza di esperienza, minore produttività, ecc...) ai «motivi oggettivi» individuati dall'art. 3 della proposta di direttiva quali causa legittime di deroga.

3.2. ... (segue) se fosse quello emendato dal Parlamento europeo

Anticipando sin da ora una conclusione che sarà argomentata nei rilievi che seguono, ben diverso sarebbe l'impatto della direttiva ove il testo approvato fosse quello emendato all'esito dell'esame da parte della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo.

In particolare, muovendo dalla considerazione delle finalità della direttiva individuate nella introduzione di «una definizione comune di tirocinio» e nella istituzione di «un quadro di principi e misure per migliorare e far rispettare le condizioni di lavoro dei tirocinanti garantendo tirocini di qualità, trasparenti e accessibili»⁸⁵, dopo aver richiamato la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla riconducibilità del “tirocinante” alla nozione di lavoratore ai sensi dell'art. 45 TFUE⁸⁶, il testo modificato definisce i tirocini come «un periodo limitato di lavoro di primo livello volto a fornire competenze pratiche e professionali attraverso un apprendimento e una formazione significativi per facilitare la transizione dall'istruzione verso un rapporto di lavoro standard o l'accesso a una professione, sulla base di un contratto scritto tra il tirocinante e il soggetto promotore del tirocinio, retribuito conformemente al diritto, ai contratti collettivi o alle prassi nazionali e, ove applicabile, alla direttiva (UE) 2022/2041»⁸⁷. Di conseguenza anche le definizioni inserite nell'articolato vengono profondamente rivisitate: l'art. 2, lett. a), riproduce la definizione di tirocinio già anticipata nel considerando 16-*bis* (*supra*), mentre la definizione di tirocinante viene semplificata e generalizzata, ricomprendendo «qualsiasi persona che intraprende un tirocinio» (art. 2, lett. b).

Un primo elemento inequivocabile di differenza rispetto alla delimitazione del campo soggettivo di applicazione fornita nel considerando n. 16 e ai preliminari profili definitivi del testo originario risiede nel fatto che nella versione emendata i “tirocini” sono definiti «periodi di lavoro» e non più di “mera” «pratica lavorativa», un elemento, questo, che insieme con l'eliminazione del rinvio alla facoltà degli ordinamenti nazionali di scegliere la natura giuridica da attribuire ai rapporti di tirocinio (e alla conseguente (in)applicabilità delle tutele introdotte dalla normativa europea), rende palese che la definizione eurounitaria (e dunque «comune») di tirocinio a cui mira la direttiva si fonda sulla inclusione degli *stage* nella categoria dei rapporti di lavoro.

Di ciò si trae conferma definitiva dalla lettura del considerando n. 19, ove si afferma che «I tirocini comportano necessariamente l'istituzione di un rapporto di lavoro tra il tirocinante e il soggetto promotore del tirocinio». Il riferimento alle peculiarità degli ordinamenti na-

⁸⁵ Considerando 16, proposta di direttiva emendata dal Parlamento europeo (A10-0174/2025), (nel prosieguo, proposta emendata), che novella quello del testo presentato dalla Commissione europea. Coerente, nel considerando n. 16-*quater*, introdotto *ex novo*, (sia pure a fronte di una opinabile collocazione nella sequenza di consideranda), si afferma che «una delle sfide relative alla regolamentazione dei tirocini è l'assenza di norme comuni o di un'interpretazione giuridica condivisa della nozione e della finalità dei tirocini a livello dell'Unione».

⁸⁶ Considerando 14-*bis*, 14-*ter*, 14-*quater*, proposta emendata, ove, nell'ultimo di quelli richiamati, c'è un rinvio espresso a C. giust., C-485/20, cit.

⁸⁷ Considerando 16-*bis*, proposta emendata.

zionali permane solo per quanto attiene alla determinazione della “retribuzione” ma non anche riguardo alla qualificazione del rapporto.

Vengono invece soppresse le definizioni di «rapporto di lavoro regolare» e di «dipendente regolare»⁸⁸, evidentemente non più necessarie alla luce della qualificazione come rapporti di lavoro di tutte le tipologie di tirocinio, ma con l’esclusione dall’ambito di applicazione della direttiva dei tirocini curricolari⁸⁹ e dei contratti di apprendistato⁹⁰ «dato che si basano su un diverso modello di apprendimento basato sul lavoro»⁹¹, rientrandovi, invece, i tirocini obbligatori per il conseguimento dell’abilitazione all’esercizio delle professioni, così vincolandosi gli stati membri (tra cui l’Italia) a qualificarli come rapporti di lavoro⁹².

Altre modifiche al testo originario, coerenti con l’impostazione voluta dalla Commissione competente per materia del Parlamento europeo, concernono l’obbligo per i soggetti promotori di garantire ai tirocinanti l’accesso alla protezione sociale secondo i regimi nazionali⁹³ e l’introduzione di una dettagliata disciplina dei contenuti dell’accordo di tirocinio «Al fine di garantire la presenza di una componente significativa di apprendimento e formazione e condizioni di lavoro dignitose per i tirocinanti»⁹⁴, lasciando impregiudicati gli obblighi del promotore derivanti dalla normativa in materia di trasparenza e prevedibilità delle condizioni di lavoro introdotta dalla direttiva (UE) 2019/1152⁹⁵.

L’impatto della direttiva così riformulata sarebbe dirompente per l’ordinamento italiano sotto diversi profili. *In primis*, l’attribuzione ai tirocini (ricadenti nell’ambito di applicazione) della qualifica di rapporto di lavoro inciderebbe sulla competenza regolativa che passerebbe al legislatore statale in quanto il tirocinio acquisirebbe la stessa natura di contratto a causa mista di cui è dotato l’apprendistato, con la conseguenza che la formazione impartita, anche solo sottoforma di “pratica lavorativa”, come affermato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 50/2005⁹⁶, esulerebbe dalla competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale, rientrando, invece, in quella nozione di «formazione interna – ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri

⁸⁸ Rispettivamente, lett. c) e d), art. 2, testo originario della proposta di direttiva.

⁸⁹ Art. 1-*bis*, lett. a), proposta emendata.

⁹⁰ Art. 1-*bis*, lett. b), proposta emendate.

⁹¹ Considerando 17, proposta emendata ove si richiama la raccomandazione del Consiglio, del 15 marzo 2018, relativa a un quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità (2018/C 153/01).

⁹² Peraltro, si rileva che la proposta di revisione della raccomandazione del 2014 COM(2014) 133 *final* prevede l’estensione del relativo ambito di applicazione anche ai tirocini abilitanti all’esercizio delle professioni e a quelli curricolari. Il testo emendato della proposta di direttiva va dunque ben oltre.

⁹³ Art. 2-*bis*, proposta emendata, par. 3.

⁹⁴ Art. 2-*bis*, par. 1, proposta emendata.

⁹⁵ Art. 2-*bis*, proposta emendata, par. 4.

⁹⁶ Su cui, tra i tanti, si rinvia ad ALBI, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neo-regionalismo*, in *RIDL*, 2005, 3, II, 530 ss.; FILLI, *La “Riforma Biagi” corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il taglio costituzionale*, in *LG*, 2005, 5, 405 ss.; BARBIERI, *Il diritto del lavoro fra competenze statali e competenze regionali secondo la Corte Costituzionale*, in *MGL*, 2005, 4, 288 ss.

dipendenti», che è «intimamente connessa con il sinallagma contrattuale»⁹⁷ e che, pertanto, attiene all'ordinamento civile *ex art. 117, comma 2, Cost.*⁹⁸.

Questi rilievi ci conducono alla considerazione di un'altra importante implicazione, vale a dire, la corretta qualificazione dei rapporti di tirocinio, il cui (re)inquadramento nell'ambito dei rapporti di lavoro (subordinato), presumibilmente, ridimensionerebbe gli abusi, specie quelli consistenti nel ricorso all'istituto quale contratto di inserimento occupazionale a basso costo (*supra*), ma aprirebbe un fronte problematico di non poco momento, in quanto finirebbe per alimentare il rischio di *dumping* nei confronti dei contratti di apprendistato⁹⁹, creando, con questi, sovrapposizioni e difficoltà di distinzione. E ciò a tacere della opinabile utilità di una simile operazione sul piano della politica del diritto in quanto, come rilevato in dottrina, in tal modo, la proposta di direttiva «si accontenterebbe ... di monetizzare questi abusi rendendo il tirocinio, anche quando inserito in un percorso di formazione formale o di politica attiva del lavoro, un breve e poco pagato contratto di ingresso nel mercato del lavoro»¹⁰⁰ e, data la durata temporalmente limitata – si potrebbe dire – una sorta di contratto di apprendistato “a tempo determinato”.

Il mutamento genetico dei tirocini posto a base della proposta emendata determina l'estensione di tutte le garanzie già previste nella formulazione originaria per i/le soli/e tirocinanti già dotati/e dello *status* di lavoratori/lavoratrici in ragione del quadro normativo nazionale di riferimento, sia pure con alcune modifiche di merito.

Entrando nel dettaglio, le previsioni concernenti la parità di trattamento (art. 3) vengono private di riferimenti alle cause legittime di deroga contemplate dal testo originario ma, al contempo, integrate (se si vuole, in alcuni casi pleonasticamente, trattandosi di rapporti di lavoro) con l'introduzione dell'espresso richiamo dell'applicabilità del principio di non discriminazione sancito dalle direttive 2000/43/CE, 2000/78/CE e 2006/54/CE nonché dall'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁰¹; con le norme a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro¹⁰² e con una serie di altre disposizioni che obbligano gli Stati ad adottare misure mirate a favorire l'accesso ai tirocini per le persone in situazioni di vulnerabilità¹⁰³ e per quelle con disabilità¹⁰⁴, la pari opportunità con gli altri lavoratori (quelli assunti con contratto a tempo determinato evidentemente)

⁹⁷ C. cost., 19 dicembre 2012, n. 287 e C. cost., 14 aprile 2023, n. 70.

⁹⁸ Oltre alle citate sentenze della Consulta in materia di competenza regolativa in tema di tirocini (*supra*), in dottrina, D. GAROFALO, *L'apprendistato tra sussidiarietà verticale e orizzontale*, in *ADAPT WP*, 14/2005, 11-12.

⁹⁹ PASCUCCI, «Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurricolari, cit., 492.

¹⁰⁰ SEGHEZZI, TIRABOSCHI, *Se il tirocinio perde la sua identità formativa*, cit. 2.

¹⁰¹ Art. 3, comma 1-bis, proposta emendata.

¹⁰² Art. 3, comma 1-quinquies, proposta emendata.

¹⁰³ Art. 3, comma 1-ter, proposta emendata.

¹⁰⁴ Art. 3, comma 1-quater, proposta emendata.

nell'accesso alle informazioni in merito ai posti vacanti a tempo indeterminato disponibili presso l'impresa promotrice¹⁰⁵.

Quanto invece alle disposizioni che regolano la prevenzione e il contrasto ai falsi tirocini e al relativo uso distorto, a parte la modifica della rubrica del Capo III dedicato alla disciplina di questa materia e dell'art. 4, si segnala l'introduzione di una specifica previsione in virtù della quale «Gli Stati membri incoraggiano i rappresentanti dei lavoratori e altri soggetti giuridici pertinenti ad assegnare ai tirocinanti una persona designata che funga da primo punto di contatto per ricevere consulenza sui mezzi di ricorso e di sostegno in caso di sospetta negligenza, cattive condizioni di lavoro, violazioni dei diritti o pratiche analoghe»¹⁰⁶. Misura, questa che se per un verso è chiara negli intenti, resta, invece, oscura rispetto alle concrete modalità con le quali darvi attuazione, a cominciare dal significato da attribuire all'utilizzo del verbo “incoraggiare”. È pur vero, tuttavia, che nel rispetto della libertà di organizzazione sindacale e delle peculiarità dei singoli ordinamenti, evidentemente oltre il mero “incoraggiamento”, il legislatore europeo – e di riflesso, quelli nazionali – non poteva procedere per non esporsi al rischio di indebite ingerenze, potendo al più intervenire con norme di tipo promozionale ma lasciando ai soggetti sindacali l'individuazione delle modalità di attuazione della misura.

Anche l'art. 5, relativo alla determinazione degli indicatori di (il)legittimità dei tirocini, viene rettificato, in particolare distinguendo tra quelli sintomatici, rispettivamente, di pratiche elusive delle finalità formative da un lato e del ricorso ai tirocini per camuffare rapporti di lavoro standard dall'altro lato. Molti di tali indicatori erano già previsti dal testo originario, sebbene risultino in parte riformulati.

Limitando l'esame alle modifiche di carattere sostanziale¹⁰⁷, si segnala anzitutto la tipizzazione – da ritenere non tassativa – di una serie di elementi che specificano in cosa possa concretizzarsi l'assenza della componente formativa e di apprendimento (indicatore già presente nella formulazione originaria¹⁰⁸). Si tratta, in particolare, della carenza di un programma di formazione chiaro, che definisca le capacità, le conoscenze e le competenze che il tirocinante dovrà sviluppare durante l'esperienza; della mancanza di disposizioni concernenti le modalità attraverso cui verrà effettuato il tutoraggio; nonché dell'assenza di «un legame dimostrabile tra le competenze sviluppate durante il tirocinio e le mansioni stabilite ed eseguite»¹⁰⁹.

Altra novità è la valenza sintomatica di finalità elusive attribuita all'assenza, nell'avviso relativo al posto di tirocinio, di informazioni in merito ad alcuni elementi (singolarmente o cumulativamente considerati) riguardanti le mansioni previste e il livello di responsabilità

¹⁰⁵ Art. 3, comma 2-*bis*, proposta emendata.

¹⁰⁶ Art. 4, comma 1-*bis*, proposta emendata.

¹⁰⁷ Si tralasciano quelle concernenti la sostituzione di termini e locuzioni apportate in considerazione delle rettifiche alle definizioni (*supra*).

¹⁰⁸ Art. 5, par. 1, lett. a), proposta originaria.

¹⁰⁹ Art. 5, par. 1, lett. b-*bis*, proposta emendata.

richiesto al tirocinante, i relativi diritti (fra cui la retribuzione e la protezione sociale accordata in ragione dei regimi nazionali di riferimento, nonché l'orario di lavoro) e, infine, la componente formativa, incluse le competenze da acquisire.¹¹⁰

Al medesimo gruppo di indicatori appartiene quello introdotto *ex novo* concernente «l'assenza di una politica di assunzione trasparente che faciliti la transizione del tirocinante verso un rapporto di lavoro standard al termine del tirocinio»¹¹¹. Con tutte le cautele del caso, si può ipotizzare che dall'inclusione di siffatto indice tra quelli da considerare ai fini della prevenzione e del contrasto all'uso distorto dei tirocini per carenza effettiva della finalità formativa potrebbe derivare, in sede di recepimento della direttiva, l'obbligo di esplicitazione preventiva del numero di tirocinanti da far transitare, al termine dello *stage*, verso un rapporto di lavoro "standard" (per utilizzare la stessa terminologia del legislatore europeo), ovvero delle misure di *outplacement* che il soggetto promotore e/o quello ospitante porrà in essere. Il che, peraltro, sarebbe coerente con la previsione – anch'essa di nuovo conio – di cui al successivo art. 5, par. 3, comma 1, lett. b), in virtù della quale gli avvisi di posti vacanti per tirocinanti dovranno contenere informazioni, tra l'altro, in merito a «le possibilità di assunzione dopo il completamento del tirocinio».

Ulteriore novità concerne la sostituzione dell'originario obbligo per gli Stati membri di prevedere «un termine temporale che indichi la durata eccessiva di un tirocinio» con quello più dettagliato, di stabilire una «durata compresa tra uno e sei mesi, tranne nei casi in cui una durata più lunga sia giustificata da ragioni oggettive che promuovono gli obiettivi del tirocinio», come ad esempio, per i tirocinio obbligatori per l'abilitazione all'esercizio di una professione¹¹².

Venendo alle misure per l'attuazione e l'applicazione della direttiva di cui al Capo IV, l'art. 6 è stato integrato con l'introduzione dell'obbligo per gli Stati membri di garantire, tramite certificazione, la convalida, il riconoscimento e la trasferibilità delle competenze e delle abilità acquisite durante il periodo di tirocinio¹¹³. Si tratta di una previsione opportuna (se non proprio necessaria), non solo per la possibile maggiore spendibilità dell'esperienza di *stage* nell'intero territorio dell'Unione europea, ma anche alla luce sia della mancata attuazione della riforma dei tirocini prevista dalla l. n. 234/2021 – ove figurava, tra i principi per la definizione delle linee guida, uno specifico criterio dedicato alla certificazione delle competenze¹¹⁴ – sia del fatto che le linee guida del 2017 prevedono il rilascio al tirocinante di un'attestazione che si limita a documentare le attività effettivamente svolte, ma non anche le competenze acquisite¹¹⁵.

¹¹⁰ Art. 5, par. 1, lett. *f-bis*, proposta emendata.

¹¹¹ Art. 5, par. 1, lett. *f-ter*, proposta emendata.

¹¹² Art. 5, par. 3, comma 1, lett. a), proposta emendata.

¹¹³ Art. 6, lett. *f-bis*, proposta emendata.

¹¹⁴ Art. 1, comma 721, lett. c), l. n. 234/2021.

¹¹⁵ BELLAVISTA, op. cit., 1199.

Da ultimo, si segnala l'introduzione (art. 9-*bis*) dell'obbligo di istituire un sistema di monitoraggio a livello nazionale al fine di raccogliere una serie di dati – in conformità ai modelli approvati in sede europea ai fini della uniformità e della comparabilità – da trasmettere alla Commissione con periodicità biennale. La strutturazione di un siffatto sistema non può che essere accolto con favore se si considera che, allo stato attuale, gli studi e le analisi sono affidate all'INAPP, ma in assenza di meccanismi istituzionalizzati di rilevazione delle dinamiche che caratterizzano i tirocini.

4. Rilievi conclusivi

Dall'esame condotto, specie con riferimento alle evoluzioni che potrebbero derivare dall'approvazione della direttiva sui tirocini, emerge un quadro ancora privo di risposte adeguate alle criticità che affliggono (non solo nel nostro paese) gli *stage* extracurricolari. Tanto si sostiene con riferimento ad ambedue le versioni di proposta di direttiva esaminate, la prima perché apporterebbe pochissime innovazioni, la seconda in quanto, pur risolvendo i problemi di competenza legislativa tra Stato e Regioni/Province autonome a favore del primo con un conseguente effetto di (tendenziale) uniformità regolativa sul territorio nazionale, finirebbe per alimentare fenomeni di concorrenza (sleale) nei confronti dei contratti di apprendistato svuotando, al contempo, di significato l'essenza stessa del tirocinio che resta quella dell'acquisizione di competenze e di abilità attraverso un'esperienza pratica per favorire «quella transizione tra studio e lavoro che nel nostro paese è sempre stata quanto mai farraginoso»¹¹⁶.

I condizionamenti prodotti sugli interventi legislativi susseguitisi nel tempo dall'intento di arginare l'uso dei tirocini in modo fraudolento ovvero distorto (perché privo di contenuti formativi), hanno indotto Autori e Autrici che si sono occupati/e del tema a interrogarsi sulla perdurante utilità/necessità di conservare nell'ordinamento un istituto che – all'esito di un processo di progressiva assimilazione dei tirocinanti ai lavoratori, sino alla trasformazione in un vero e proprio contratto di lavoro prospettata a livello europeo – ha ormai perso la sua *ratio* originaria e che, come rilevato più volte nel corso della trattazione, oggi appare più funzionale a realizzare una prima esperienza lavorativa ovvero a sostenere il reinserimento lavorativo di persone in cerca di nuova occupazione, in ogni caso a basso costo.

Le risposte si muovono fondamentalmente lungo due direttrici. La prima, più radicale, propende per l'abrogazione dei tirocini extracurricolari e per un maggiore investimento sull'apprendistato duale, sulla falsa riga del modello tedesco¹¹⁷; la seconda, invece, soste-

¹¹⁶ PASCUCCI, «Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurricolari, cit., 493.

¹¹⁷ IMPELLIZZIERI, *La disciplina dei tirocini extracurricolari in Italia tra finalità formativa e torsione lavoristica*, cit., 494; COLOMBO, SEGHEZZI, TIRABOSCHI, *Abolire i tirocini extracurricolari? Le ragioni di una giusta battaglia*, in *Bollettino ADAPT*,

nuta da chi, comunque, intravede nell'istituto uno «strumento fondamentale per il proprio sviluppo personale e professionale», proponendo l'introduzione di una serie di misure, tra cui un «contratto di lavoro d'ingresso»¹¹⁸ ovvero un «contratto incentivato di inserimento al lavoro» come già avvenuto in passato con il d.lgs. n. 276/2003, in modo tale tenere distinti rapporti lavorativi ordinari dalle esperienze formative e di alternanza, siano esse in apprendistato ovvero mediante tirocini, soprattutto nella loro versione “curriculare” e, dunque, in raccordo con il sistema di istruzione e formazione¹¹⁹.

La soluzione di un contratto di ingresso o di inserimento, benché apprezzabile, non convince in quanto, probabilmente, finirebbe per subire lo stesso effetto di spiazzamento che i tirocini extracurriculari hanno determinato a svantaggio del contratto di apprendistato. E ciò quand'anche si operasse legislativamente per rafforzare il ruolo dei soggetti promotori, sia in fase di progettazione dell'iniziativa (individualizzandola in relazione alla caratteristiche del target di potenziali destinatari dell'esperienza), sia in corso di svolgimento attraverso meccanismi di monitoraggio della qualità, quantità e coerenza della componente formativa oggetto del tirocinio, in quanto l'attuale assetto del riparto di competenze legislative determina differenziazioni territoriali che lo strumento delle linee-guida, fino ad oggi, non sono state in grado di eliminare¹²⁰. Salvo che questo rafforzamento delle prerogative dei promotori si realizzi attraverso il recepimento della direttiva nel testo originario presentato dalla Commissione europea (ove dovesse giungere ad approvazione definitiva), supportati dall'introduzione degli indicatori di genuinità dei tirocini e dalle azioni di sistema volte a potenziare i controlli, specie ispettivi.

La soluzione privilegiata resta, allora, quella dell'abrogazione e della contestuale incentivazione dell'apprendistato duale, specie se a essere adottata fosse la proposta di direttiva nella versione emendata dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo, che, così, finirebbe per dispiegare i suoi effetti esclusivamente sui tirocini per il conseguimento dell'abilitazione all'esercizio di determinate professioni.

32/2025, che tuttavia, propongono una abrogazione parziale, attraverso la delimitazione del campo soggettivo di applicazione ai soli gruppi svantaggiati, come era stato previsto dalla riforma tentata con la legge n. 234/2021.

¹¹⁸ PASCUCCI, «Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurriculari, cit., 495.

¹¹⁹ SEGHEZZI, TIRABOSCHI, *Se il tirocinio perde la sua identità formativa*, cit. 2.

¹²⁰ In proposito, si vedano i rilievi, tuttora attuali, di PASCUCCI, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e... domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, cit., 8. Condivide la rilevanza del ruolo dei soggetti promotori al fine di promuovere tirocini di qualità, BELLAVISTA, op. cit., 1213-1214.

