



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

Al Settore Segreteria Assemblea  
e Affari Generali  
Sede

# **PROPOSTA DI PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

**PROPOSTA DI LEGGE AL PARLAMENTO RECANTE:  
STABILIZZAZIONE DEGLI EX PERCETTORI DI MOBILITÀ IN DEROGA  
(TIROCINANTI)  
REGIONE CALABRIA**

d'iniziativa del Consigliere Graziano Di Natale

Il Consigliere Regionale

*On. Graziano Di Natale*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Graziano Di Natale', is written over the printed name.



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

## **RELAZIONE ILLUSTRATIVA**

In base alla normativa nazionale, le Regioni e le Province Autonome, nei limiti delle disponibilità ad esse assegnate, possono concedere ai lavoratori disoccupati, in possesso dei requisiti di cui all'art. 16, comma 1, della Legge n.223/91, che risultino privi di altra prestazione legata alla cessazione del rapporto di lavoro e che provengano da imprese di cui all'art. 2082 del Codice Civile, un'indennità che viene definita “trattamento di mobilità in deroga”.

La Regione Calabria, per i soggetti esclusi dal beneficio diretto della indennità di mobilità in deroga, con riferimento a quanto disposto dall'art. 44 comma 6 del D.lgs n. 148 del 2015 e successive modifiche ed integrazioni, avendone facoltà, ha optato di destinare parte delle risorse finalizzate ad azioni di politica attiva del lavoro all'espletamento di *tirocini di inclusione sociale*, siglando, nel 2016, un accordo quadro con le confederazioni sindacali. Questo accordo inquadra gli ex percettori di mobilità in deroga calabresi nel ruolo di tirocinanti anche se, per le competenze acquisite nel corso degli anni, svolgono di fatto le stesse mansioni dei dipendenti pubblici.

Tali iniziative di politica attiva messe in campo dalla Regione Calabria sono state concretizzate attraverso diverse fasi procedurali e temporali, con il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati che mediante la propria adesione hanno manifestato interesse aderendo alle suddette iniziative.

Questo regime basato sul tirocinio come politica attiva del lavoro ha determinato una situazione di precarietà e incertezza in termini di continuità lavorativa, con un impatto negativo anche sull'ordinaria gestione delle attività negli enti locali, uffici giudiziari e sedi territoriali dei ministeri ai quali non è stata garantita la continuità delle prestazioni, acuendo così la già critica condizione in cui versano gli Enti Locali a causa della carenza di personale. Com'è noto, per via della disciplina inerente il blocco del turn over e per le conseguenti limitazioni in tema di assunzione, gli organici della P.A. registrano una riduzione drastica del contingente di personale in tutti gli uffici che frena la concreta proiezione di un modello di sviluppo fondato sul lavoro di qualità.

La presente proposta di legge al Parlamento, ai sensi dell'art. 121 Cost., nonché dell'art. 16 della L.R. 19 ottobre 2004, n. 25 recante lo Statuto della Regione Calabria, nel ridefinire la figura dei tirocinanti impegnati negli uffici pubblici dislocati nelle diverse territorialità della Regione Calabria, si pone l'obiettivo di indicare, attraverso l'applicazione dell'Istituto della Stabilizzazione, un percorso che permette di poter gradualmente inserire i tirocinanti in un contesto normativo che possa tutelarli e, nel contempo, tutelare l'Ente rispetto ad un'enorme mole di contenzioso che si potrebbe innescare da parte degli stessi tirocinanti.



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

Occorre partire da una disamina del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, per passare all'analisi di tutte le iniziative adottate dalla Regione Calabria tese a favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata.

A tal fine, si rende necessario ripercorrere le principali tappe che hanno portato all'attuale regolamentazione del tirocinio extracurricolare in Italia, a partire dalla Legge 196/97 (Norme in materia di promozione dell'occupazione). Con l'art. 18 della suddetta legge vengono istituiti i tirocini formativi e di orientamento, destinati a coloro che abbiano assolto l'obbligo scolastico e finalizzati a *“realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro”*. I tirocini sono stati successivamente disciplinati con il Decreto ministeriale 142/98 (Regolamento recante norme di attuazione dei principi e dei criteri di cui all'art. 18 della Legge 24 giugno 1997, n. 196, sui tirocini formativi e di orientamento). Detto Decreto stabilisce che l'attivazione dei tirocini preveda non solo la stipula di una convenzione tra soggetto promotore e soggetto ospitante, ma anche la predisposizione di un progetto formativo.

Un contributo importante nell'evoluzione normativa dell'istituto è rappresentato dalle disposizioni sui tirocini contenute nella Nota del Ministero del Lavoro n. 4746 del 14 febbraio 2007 sulle Comunicazioni obbligatorie, nella quale viene di fatto introdotta la distinzione tra tirocini curriculari ed extracurriculari.<sup>1</sup>

Il legislatore è intervenuto nuovamente in materia di tirocini. In particolare, l'art. 1 comma 34 della Legge n. 92 del 28 giugno 2012 stabiliva che, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge, il Governo e le Regioni formalizzassero un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni per la definizione di Linee guida condivise sui tirocini formativi e di orientamento, con lo scopo di sistematizzare quanto fino ad allora definito in materia dai diversi provvedimenti e di fornire un quadro normativo comune di riferimento basato su standard minimi condivisi.

Nel 2013 sono state definite le Linee guida e viene stabilito che il tirocinio extracurricolare è una misura formativa di politica attiva che consiste in un periodo di formazione on the job che non si configura come un rapporto di lavoro<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> I tirocini soggetti all'obbligo di comunicazione, ovvero quelli promossi in favore di inoccupati, disoccupati, soggetti svantaggiati o disabili e finalizzati a favorire l'inserimento lavorativo (tirocini non curriculari ovvero extracurriculari).

<sup>2</sup> La riorganizzazione della materia dei tirocini si focalizza sui seguenti aspetti: - definizione di tirocinio extracurricolare e distinzione rispetto alle altre forme di tirocinio; - definizione delle diverse tipologie di tirocinio extracurricolare e individuazione dei destinatari e della durata; - Regione Calabria – Consiglio regionale della Calabria – Via Cardinale Portanova 89123 Reggio Calabria  
E-mail: graziano.dinatale@consr.it



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

A distanza di quattro anni dall'adozione delle Linee guida, la Conferenza Stato-Regioni ha ritenuto opportuno rivedere, aggiornare e integrare il testo approvato nel 2013.

Le Linee guida del 2017 mantengono sostanzialmente inalterati l'impianto e la struttura di quelle del 2013, così come invariata rimane anche la definizione dell'istituto.

Viene cioè ribadita la natura formativa e orientativa del tirocinio, nonché la sua funzione di strumento di politica attiva finalizzata ad agevolare l'ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro.

La Regione Calabria con DGR n. 631 del 11.12.2017, nel recepire l'Accordo Stato-Regioni 25.05.2017 sulle "Linee Guida regionali in materia di tirocini formativi e di orientamento", stabilisce che:

- a) Il tirocinio non può essere utilizzato per tipologie di attività lavorative per le quali non sia necessario un periodo formativo;
- b) I tirocinanti non possono sostituire i lavoratori con contratti a termine nei periodi di picco delle attività e non possono essere utilizzati per sostituire il personale del soggetto ospitante nei periodi di malattia, maternità o ferie né per ricoprire ruoli necessari all'organizzazione dello stesso.

Ruolo di estrema importanza nel quadro normativo di cui si sta trattando ha avuto anche la normativa europea. Nello specifico, la Commissione Europea si esprime con una raccomandazione del 10.03.2014 e definisce il tirocinio "*quale porta di ingresso del mercato del lavoro...*" che si sostanzia in "*un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, retribuita e non, 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 l'occupazione regolare*"; si sottolinea "*l'esistenza di un rapporto di qualità del tirocinio e gli esiti occupazionali*"... si richiama "*l'attenzione per l'uso distorto del tirocinio, laddove viene utilizzato per svolgere mansioni di basso livello e che non apportano miglioramenti in termini di professionalità*".

Dall'analisi della normativa di cui sopra, alla luce della situazione attuale che interessa i tirocinanti, si può senza dubbio affermare che sono presenti diverse criticità in ordine all'applicazione della normativa vigente in materia: lo strumento del tirocinio, così come utilizzato, è semplicemente un

---

determinazione degli obblighi e responsabilità dei soggetti coinvolti nel processo di gestione del tirocinio (soggetto promotore e soggetto ospitante); - riconoscimento delle competenze acquisite e delle attività svolte durante il tirocinio; - previsione di un'indennità minima per i tirocinanti; - previsione di azioni di monitoraggio e valutazione dell'attuazione e degli esiti dei tirocini; - previsione di azioni di vigilanza e controllo finalizzate a verificare il corretto utilizzo dello strumento e a sanzionare eventuali abusi o distorsioni.



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

modo per acquisire prestazioni lavorative senza veri investimenti e potenziali sviluppi ma che ha il solo scopo di sopperire illecitamente alle carenze di personale nella pubblica amministrazione; a tutti gli effetti, il contratto di tirocinio null'altro è che un mascherato rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato senza alcuna tutela normativa.

Altro aspetto spinoso, meritevole di essere analizzato, è quello relativo al principio della “giusta retribuzione” sancito dall’art. 36 della Costituzione secondo il quale vi deve essere proporzione tra retribuzione, quantità e qualità del lavoro prestato e secondo cui la retribuzione debba essere in ogni caso sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

Va detto, inoltre, che l’attivazione di tirocini finalizzati allo svolgimento di attività non qualificate configura di fatto la violazione del divieto di utilizzare i tirocini “per tipologie di attività lavorative per le quali non sia necessario un periodo formativo”. La realizzazione di un tirocinio relativo ad un profilo professionale elementare configura una fattispecie di violazione che prevede la riqualificazione del rapporto come di natura subordinata, dal momento che l’attività del tirocinante non risulta funzionale all’apprendimento, ma all’esercizio di una mera prestazione lavorativa<sup>3</sup>.

Da una ricostruzione della fattispecie in termini di rapporto di lavoro, ad oggi, l’evidenza dei fatti dimostra che i tirocinanti, in qualsiasi contesto siano stati inseriti, per i comportamenti messi in atto dagli enti ospitanti, hanno svolto una vera e propria prestazione lavorativa che possiede gli elementi tipici della subordinazione quali: assoggettamento alle medesime regole vigenti per il personale dipendente in relazione, in particolare, alla gestione delle presenze e all’organizzazione dell’orario (es. forme di autorizzazione preventiva per le assenze assimilabili alla richiesta ferie o all’organizzazione delle attività in turni in modo tale che il tirocinante integri “team” di lavoro); imposizione al tirocinante di standard di rendimento periodici, rilevati mediante i sistemi di misurazione utilizzati per i lavoratori, in funzione del raggiungimento degli obiettivi produttivi aziendali; l’attività svolta dal tirocinante non è funzionale all’apprendimento, ma si risolve nell’esercizio di “una mera prestazione lavorativa”.

---

<sup>3</sup> È quanto chiarito dall’Ispettorato del Lavoro con la Circolare n. 8 del 18 aprile 2018, la quale individua, tra le ipotesi di violazione della normativa regionale che possono condurre alla riqualificazione del rapporto, l’attivazione di tirocini “in relazione ad attività lavorative per le quali non sia necessario un periodo formativo, in quanto attività del tutto elementari e ripetitive”. Va, peraltro, ricordato che le stesse Linee guida del 2013 prevedevano che il personale ispettivo procedesse, sussistendone le condizioni, a riqualificare il rapporto come di natura subordinata in caso di non conformità del tirocinio alla nuova disciplina e alla relativa regolamentazione regionale di riferimento. La responsabilità dell’attivazione di tirocini irregolari deve essere attribuita non soltanto ai soggetti ospitanti, ma anche e soprattutto, ai soggetti che promuovono tirocini i cui progetti formativi non risultino conformi alla disciplina e alla natura dell’istituto. Spetta infatti al soggetto promotore, in quanto garante della qualità e della regolarità del tirocinio, il compito di supportare il soggetto ospitante nella predisposizione del progetto formativo e di verificare la congruità degli obiettivi formativi.



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

Detto ciò, risulta chiaro che l'uso distorto dei tirocini extracurricolari avrà come conseguenza non solo la necessità di una adeguata riqualificazione del rapporto di lavoro, ma anche l'applicazione di una maxi sanzione oltre alla regolarizzazione della posizione contributiva e previdenziale del tirocinante (recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi omessi).

Una eventuale riqualificazione del rapporto di tirocinio è di per sé sostanzialmente riconducibile ai consueti orientamenti propri della prevalente giurisprudenza di legittimità, in tema di subordinazione<sup>4</sup>.

In ultima analisi, risulta evidente che pur se formalmente inquadrata nella forma giuridica dei tirocini, la prestazione dei tirocinanti contraddistingue una vera e propria attività lavorativa destinata anche a sopperire alle carenze di organico presso i vari enti in cui sono dislocati e ciò a prescindere dal progetto. Da qui il dato di fatto che i tirocini di "inserimento" lavorativo nella pubblica amministrazione sono oggettivamente ed evidentemente un espediente per mascherare un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato. Di contro, viene sminuito il significato originario del tirocinio come inserimento, quindi strumento altamente utile come misura di politica attiva del lavoro tesa ad aiutare il disoccupato a reperire lavoro.

Risulta evidente che ci troviamo di fronte ad uno scenario confuso e pieno di contraddizioni che vede le amministrazioni pubbliche nell'impossibilità di trasformare i rapporti di lavoro o anche solo formativi in lavori dipendenti a tempo indeterminato e che non esiste normativa sanzionatoria per l'abuso di contratti di stage o tirocinio anche se, di norma, il principio in base al quale le

---

<sup>4</sup> In tal senso, va detto che l'art. 2094 cc., dettando la definizione di lavoratore subordinato, costituisce il principale punto di riferimento per l'applicazione dell'intera disciplina del diritto del lavoro. La norma ricostruisce la subordinazione come un particolare modo d'essere della prestazione lavorativa ed affida ad essa la funzione di contraddistinguere il rapporto oggetto del diritto del lavoro.

La posizione della giurisprudenza, in materia, può essere riassunta nella massima secondo la quale, per la qualificazione del contratto di lavoro occorre accertare se ricorra o no il requisito tipico della subordinazione, intesa come prestazione dell'attività lavorativa alle dipendenze e sotto la direzione del datore di lavoro e perciò con la soggezione del lavoratore al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro. La giurisprudenza è ferma nel sostenere che la qualificazione del rapporto operata dalle parti non riveste portata rilevante, dovendosi aver riguardo, invece, ai concreti elementi fattuali caratterizzanti lo svolgimento concreto del rapporto (Cass. Civ. n. 7024/2015).

Ciò non significa che non rilevi la volontà delle parti, ma solamente che questa deve essere ricavata, non dal *nomen iuris* adottato nel contratto, ma dalle concrete modalità di svolgimento del rapporto (Cass. Civ. n. 22289/2004).

Si sottolinea, inoltre, che l'esecuzione del contratto, per il suo fondamento nella volontà iscritta in ogni atto di esecuzione, la sua inerenza all'attuazione della causa contrattuale e la sua protrazione, ben può essere considerata espressione di una nuova eventuale volontà delle parti che, in quanto posteriore, modifica la volontà iniziale, conferendo al rapporto un nuovo assetto negoziale (Cass. n. 15327/2006; Cass. n. 20669/2004).

In materia, deve ricordarsi come la Corte costituzionale abbia affermato che, se spetta al legislatore stabilire la qualificazione giuridica dei rapporti di lavoro, allo stesso non è però consentito negare la qualifica di rapporti di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura, ove da ciò derivi l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento per dare attuazione ai principi, alle garanzie e ai diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato (Corte Cost., n. 121/1993) ed ha aggiunto (Corte Cost. n. 115/1994) che, a maggior ragione, è da escludere che il legislatore possa autorizzare le parti ad impedire, direttamente o indirettamente, con la loro dichiarazione contrattuale, l'applicabilità di tali norme e garanzie ai suddetti rapporti, poiché i principi, le garanzie e i diritti stabiliti dalla Costituzione in questa materia sono e debbono essere sottratti alla disponibilità delle parti e pertanto, allorché il contenuto concreto del rapporto e le sue effettive modalità di svolgimento — eventualmente anche in contrasto con le pattuizioni stipulate e con il *nomen iuris* enunciato — siano quelli propri del rapporto di lavoro subordinato, solo quest'ultima può essere la qualificazione da dare al rapporto, agli effetti della disciplina ad esso applicabile (c.d. indisponibilità del tipo contrattuale).



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

pubbliche amministrazioni potrebbero assumere personale dovrebbe essere esclusivamente attraverso contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Tutti i tirocini attivati sono senza dubbio espressione di un'attiva politica del lavoro che mostra dei limiti che devono essere necessariamente superati.

È evidente che il “rapporto di tirocinio” in questi anni ha dissimulato un vero e proprio contratto di lavoro subordinato equiparabile ad un contratto flessibile di cui possiede oggetto, finalità e modalità esecutive. È chiara a tutti la necessità che il “rapporto di tirocinio” venga interpretato in chiave costituzionale, occorre porre la dignità del lavoratore al centro dell'ordinamento giuridico. L'utilizzo distorto che oggi si fa di questo istituto richiede una correzione normativa.

Per come raccomandato dalla Corte di Giustizia Europea, nell'attesa che si possa intervenire attraverso una radicale riforma per dare impulso all'effettiva e originaria finalità di questo importante strumento, con la presente proposta di provvedimento amministrativo si intende indicare un percorso che permette di poter gradualmente inserire i tirocinanti in un contesto normativo che possa tutelarli.

Nel corso degli anni si sono succeduti vari interventi normativi tesi al superamento del precariato nell'amministrazione pubblica. Com'è noto, lo strumento per il superamento del precariato, nella legislazione italiana è rappresentato dalla “stabilizzazione”. Per stabilizzazione si intende quella procedura di cui si avvalgono le Pubbliche Amministrazioni per regolarizzare la posizione lavorativa dei cc.dd. ”precari”, riservando posti in favore del personale previamente assunto con contratti flessibili e a tempo determinato sulla scorta dell'art. 36 del T.U. sul Pubblico Impiego<sup>5</sup>.

Nel 2017 con la riforma della Pubblica Amministrazione, d.lgs. 75 del 2017 (c.d. “Riforma Madia”)<sup>6</sup>, è stato posto il tema della stabilizzazione dei precari, cioè della possibilità di assumere

---

<sup>5</sup> Il fondamento e la tenuta costituzionale non si può prescindere da un esame, sia pur sommario, dei principi che la Carta Costituzionale pone a fondamento del pubblico impiego. L'art. 97 comma quarto Cost. statuisce, com'è noto, che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvi i casi stabiliti dalla legge. Tuttavia la P.A. ha la possibilità di assumere personale ricorrendo eccezionalmente a forme contrattuali flessibili e a tempo determinato, purché vi siano esigenze peculiari da soddisfare (art. 36 T.U. sul Pubblico Impiego).

Il basilare principio del pubblico concorso è quindi passibile di deroghe, dacché è lo stesso art. 97 comma quarto Cost. a rimettere alla legge l'individuazione dei casi in cui tale vincolo può essere superato.

<sup>6</sup> “Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, nel triennio 2018-2020, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possiede tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione; b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni”.

– al comma 2, l'art. 20 statuisce che “Nello stesso triennio 2018-2020, le amministrazioni, possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adequato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura





*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

con contratto a tempo indeterminato il personale “precario”, che ha già lavorato all’interno degli uffici pubblici per diversi anni con contratti a termine dando così alla Pubblica Amministrazione la possibilità di consolidare al suo interno il personale già qualificato grazie all’esperienza maturata.

La finalità di superamento del precariato in questa legge è di immediata percezione, già in virtù di una lettura combinata della rubrica e dei primi due commi: vengono fissati dei requisiti ben precisi di ammissione alla procedura selettiva, modulati sul pregresso svolgimento di attività lavorativa a tempo determinato o con forme contrattuali flessibili. Nel contempo, l’effettiva immissione nei ruoli della p.a. soggiace al rispetto degli ineludibili vincoli di finanza pubblica, postulando invero la coerenza della procedura con il *piano triennale dei fabbisogni*.

L’articolo 20 del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 rubricato “Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni” e, successivamente, gli indirizzi operativi in materia emanati dal Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione con circolari n. 3/2017 e n.1/2018, intendono fornire un contributo utile alla definizione di criteri di priorità per orientare le scelte delle amministrazioni, anche al fine di una omogenea e coerente applicazione delle procedure di stabilizzazione prevedendo due modalità per la stabilizzazione dei precari. Trattasi di forme tra loro alternative e la cui scelta è rimessa alla discrezionalità della pubblica amministrazione interessata. La prima possibilità (art. 20 comma 1) è che l’amministrazione assuma direttamente e senza concorso i precari in possesso dei requisiti previsti. La seconda possibilità (art. 20 comma 2) è invece quella di indire un concorso pubblico, prevedendo una percentuale di posti riservati al personale “precario”. La prima possibilità si riferisce ai lavoratori con contratto a termine che prevede l’assunzione diretta. Per i lavoratori con contratto flessibile è prevista la seconda possibilità, vale a dire il concorso riservato.

---

*finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l’amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l’amministrazione che bandisce il concorso”.*

La legge n. 21 del 26 febbraio 2021 di conversione del decreto legge 183 del 31 dicembre 2020 in materia di stabilizzazione nelle pubbliche amministrazioni ha stabilito che il requisito dei tre anni di servizio negli ultimi otto con contratto a tempo determinato o con contratti flessibili utili per partecipare alle procedure di stabilizzazione nella pubblica amministrazione può essere maturato entro il 31 dicembre 2021 (in precedenza 31 dicembre 2020).

A tal fine viene modificato l’art. 20 comma 1 lettera c) e comma 2 lettera b) del Decreto Madia (D. Lgs. 75/17).

Le amministrazioni possono bandire fino al 31 dicembre 2021 (in precedenza per il triennio 2018-2020) procedure concorsuali riservate ai titolari di un contratto di lavoro flessibile presso l’amministrazione che bandisce il concorso.

A tal fine viene modificato l’art. 20 comma 2 del D. Lgs. 75/17

Fino al 31 dicembre 2021 (in precedenza per il triennio 2018-2020) le amministrazioni che attivano procedure di stabilizzazione del personale, possono elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato utilizzando a tal fine le risorse previste per i contratti di lavoro flessibile secondo le modalità previste dall’art. 20 comma 3 del Decreto Madia.





*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

Nel caso dell'assunzione mediante concorso riservato, il candidato deve avere quindi un contratto flessibile in corso presso l'Amministrazione che indice il concorso. A tale proposito si evidenzia che nella letteratura in materia, spesso il tirocinio è considerato lavoro flessibile.

La stabilizzazione, quindi, deve avvenire senza pregiudicare la “*garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno*”, in guisa da bilanciare il diritto dei lavoratori precari a conseguire una posizione lavorativa definitiva e quello degli altri soggetti, in possesso dei requisiti tecnico-professionali relativi alle posizioni oggetto di bando, a partecipare, in condizioni di uguaglianza e trasparenza, alla procedura concorsuale.

Riguardo alla *garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno* c'è da specificare che, in forza del consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, si ritiene che le procedure di stabilizzazione integrino delle deroghe consentite alla regola del concorso pubblico, purché, beninteso, siano conformi al principio di ragionevolezza. La Consulta ha così scolpito la fisionomia che tali procedure devono presentare affinché possano essere considerate compatibili con la Costituzione: si richiede che vi siano peculiari esigenze da soddisfare, attinenti alla particolarità delle funzioni che il personale sarà chiamato a compiere, con particolare riguardo a vari elementi, tra i quali, a titolo esemplificativo, la valorizzazione delle specifiche esperienze maturate all'interno dell'amministrazione.

Il quadro complessivo lascia intravedere, pertanto, un percorso lineare che permette di procedere alla stabilizzazione dei Tirocinanti ex percettori di mobilità in deroga. Oggi è possibile superare anche eventuali ostacoli di natura finanziaria:

La crisi pandemica *mondiale di Covid-19* e quella economica hanno sensibilizzato il mondo politico riguardo alla necessità di accelerare la tanto agognata riforma delle politiche attive e della formazione, inseriti come punti centrali della missione “Inclusione e coesione” del Piano nazionale di ripresa e resilienza approvato recentemente dagli organi Istituzionali. Le risorse previste sono ingenti e in questo contesto è prevista una misura da 600 milioni per stabilizzare l'apprendistato duale che coniuga formazione e lavoro.

La Legge di Bilancio 2021 (Legge 30 dicembre 2020, n. 178) pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 30 dicembre scorso, ha introdotto importanti misure relative al mondo del lavoro, a sostegno di numerose categorie di lavoratori, per consentire una ripartenza del Paese. Il supporto è diretto soprattutto alle categorie maggiormente in difficoltà, con interventi rivolti, in particolare, all'occupazione femminile e giovanile. Per le nuove assunzioni a tempo indeterminato è



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

ricosciuto un esonero contributivo del 100%. Inoltre, uno dei pilastri fondamentali del Recovery Plan è rappresentato proprio dalle misure per il lavoro e nel dettaglio dal rilancio dell'occupazione. In totale le risorse per il Recovery Plan dovrebbero corrispondere a circa 222 miliardi e di questi 12,62 dovrebbero essere indirizzati infatti proprio alle politiche per il lavoro.

Per quanto concerne gli aspetti relativi alla copertura finanziaria, si rimanda al “*Quadro di riepilogo analisi economico finanziaria*” allegato alla presente relazione per farne parte integrante e sostanziale.

La presente legge si compone di 4 articoli.

Il primo dedicato alla finalità della presente legge.

L'art. 2 individua l'ambito applicativo.

L'art. 3 individua le modalità attuative.

L'art. 4 individua la norma finanziaria.

*La presente proposta riveste il carattere di necessità ed urgenza in quanto mira a rafforzare le politiche attive del lavoro tese al progressivo reinserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata.*

*L'intervento legislativo, quindi è da considerare urgente, tempestivo e necessario rispetto al fine che intende raggiungere.*

*D'altra parte in regime di prorogatio l'Assemblea consiliare può legittimamente esercitare la propria piena potestà legislativa nel caso di atti dovuti ed indifferibili, vale a dire se necessitata.*

*L'obiettivo di stabilizzare i disoccupati percettori della indennità di mobilità in deroga, che sono stati finora destinatari delle politiche attive del lavoro con il dichiarato fine di reinserirli nel mondo lavorativo deve essere considerato idoneo a giustificare il carattere necessario ed indifferibile dell'intervento normativo in regime di prorogatio.*

*Le argomentazioni a sostegno della proposta di provvedimento amministrativo di cui alla presente relazione illustrativa devono, pertanto, considerarsi meritevoli di attenta e fondata considerazione.*

## **RELAZIONE TECNICO – FINANZIARIA**

Gli aspetti finanziari relativi alla legge riguardano l'intervento di un sostegno finanziario secondo i termini indicati all'art. 4.

I restanti articoli, non esplicitamente richiamati nella presente relazione, avendo carattere ordinamentale, definitorio, procedurale non determinano specifici sviluppi organizzativi, non promuovono nuove azioni amministrative, non attribuiscono nuove funzioni a carico di enti territoriali e sono pertanto, pienamente neutri sul piano della finanza pubblica, secondo quanto indicato nella Tabella 1 – Oneri finanziari del successivo “*Quadro di riepilogo analisi economico finanziaria*”.



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

**Quadro di riepilogo analisi economico finanziaria**

*(allegato a margine della relazione tecnico finanziaria art. 39 Statuto Regione Calabria)*

**“STABILIZZAZIONE DEGLI EX PERCETTORI DI MOBILITÀ IN DEROGA  
(TIROCINANTI)  
REGIONE CALABRIA”**

**Tab. 1 - Oneri finanziari:**

<b>Articolo</b>	<b>Descrizione spese</b>	<b>Tipologia I o C</b>	<b>Carattere Temporale A o P</b>	<b>Importo</b>
<b>Art. 1</b>	Enuncia le finalità dell'intervento. Non sono previsti oneri in quanto gli interventi vengono poi declinati in articoli successivi.	//	//	//
<b>Art. 2</b>	Individua l'ambito applicativo	//	//	//
<b>Art. 3</b>	Individua le modalità di attuazione	//	//	//
<b>Art. 4</b>	Norma finanziaria			<b>€ 196.907.620</b>
<b>TOTALE</b>				<b>€ 196.907.620</b>

**Criteri di quantificazione degli oneri finanziari**

**Art.4.** La disposizione del presente articolo prevede un contributo pari ad un totale di € 196.907.620. Per la quantificazione di tale beneficio finanziario, si è fatto riferimento al costo di 7000 unità di personale lavorativo coinvolto, tenuto conto che saranno inquadrati nella categoria giuridica B, in regime part-time (18 ore settimanali) e per 2 annualità (2022-2023) per un costo annuo pari a 14.064,83 euro pro capite.



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

### **Copertura finanziaria:**

Gli oneri successivamente derivanti dalla presente legge, quantificati complessivamente in 196.907.620 euro, si feriscono al costo di 7000 unità di personale lavorativo coinvolto, tenuto conto che saranno inquadrati nella categoria giuridica B, in regime part-time (18 ore settimanali) e per 2 annualità (2022-2023) per un costo annuo pari a 14.064,83 euro pro capite; La spesa annuale da impegnare è pari a 98.453.810 euro e trova copertura finanziaria:

- per 17.280.217,5 di euro sul fondo finanziamenti per la “decontribuzione Sud” e sul Programma nazionale denominato Garanzia di occupabilità (GOL), in particolare 10.785.894 euro di incentivi per le assunzioni di giovani e 6.494.323,5 euro per le assunzioni di donne;
- per 81.173.592,5 euro sul fondo della missione 5 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) del Recovery Plan “Inclusione e Sociale” - Politiche attive per il lavoro.

Si precisa che la dotazione finanziaria della presente proposta di provvedimento amministrativo dovrà essere definita ad esito delle procedure di approvazione dei piani di recupero e resilienza e del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-27 da parte del Consiglio Ue. al quale è collegato anche il Recovery Fund e ad esito dei provvedimenti applicativi, statali, dei fondi provenienti dal PNRR e quelli relativi al Programma nazionale (GOL).

**Tab. 2 Copertura finanziaria:**

<b>Programma / capitolo</b>	<b>Anno 2022</b>	<b>Anno 2023</b>	<b>Totale</b>
Fondi Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)	€ 81.173.592,5	€ 81.173.592,5	€ 162.347.185
Art. 1 comma 324 Legge di bilancio 178/2020	€17.280.217,5	€ 17.280.217,5	€ 34.560.435
<b>Totale</b>	<b>€ 98.453.810</b>	<b>€ 98.453.810</b>	<b>196.907.620</b>



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

### **Art. 1**

*(Finalità)*

1. La presente legge, in coerenza con i principi stabiliti dalla Costituzione, con gli obiettivi e i principi dell'Unione europea, in attuazione e in conformità a quanto contemplato dalla legislazione statale, intende contrastare il lavoro precario e l'uso abusivo del lavoro dei tirocinanti al fine di coprire in modo non temporaneo ma fisso e permanente, le esigenze che provengono sia dalle Amministrazioni locali che dai lavoratori precari.

### **Art. 2**

*(Ambito applicativo)*

1. Le presenti disposizioni si applicano ai soggetti esclusi dal beneficio diretto della indennità di mobilità in deroga, con riferimento a quanto disposto dall'art. 44 comma 6 del D.lgs n. 148 del 2015 e successive modifiche ed integrazioni e destinatari di *tirocini di inclusione sociale* come stabilito nell'accordo quadro 07/12/1016 sottoscritto dalla Regione Calabria e dalle confederazioni sindacali.

### **Art. 3**

*(Modalità attuative)*

1. A decorrere dall'entrata in vigore della presente legge gli enti territoriali e le altre pubbliche amministrazioni, che hanno ricoperto qualità di soggetti ospitanti e che hanno vuoti in organico relativamente alle qualifiche di cui alla categoria giuridica B, coerentemente con la programmazione triennale del fabbisogno del personale e dei posti in dotazione organica e nell'ambito dei vincoli finanziari possono procedere all'assunzione diretta a tempo indeterminato con contratto a tempo parziale dei soggetti di cui all'art. 2 della presente legge, con diritto di essere stabilizzati ai sensi dell'art. 20 comma 1 del D.Lgs. 75/2017.

2. I soggetti che abbiano maturato al 31 dicembre 2021 alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, possono fare istanza presso l'Amministrazione in cui hanno svolto il servizio a seguito della pubblicazione di un Avviso pubblico di ricognizione adottato dall'Amministrazione di riferimento.



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

**Art. 4**

*(Norma finanziaria)*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, determinati per gli esercizi finanziari 2022, 2023, nel limite massimo di € 196.907.620, si provvede attraverso il fondo della missione 5 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) del Recovery Plan "Inclusione e Sociale" - Politiche attive per il lavoro; il fondo finanziamenti per la "decontribuzione Sud" ed il Programma nazionale Garanzia di occupabilità (GOL).
2. I Ministeri competenti provvederanno alla definizione delle norme generali e all'individuazione delle procedure da adottare.
3. Per gli esercizi successivi i Ministeri competenti provvederanno al finanziamento degli interventi di cui alla presente legge.

*Reggio Calabria, 23.04.2021*

**On. Graziano Di Natale**

*Consigliere Regionale*



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

## QUADRO NORMATIVO

Legge 196/97 (Norme in materia di promozione dell'occupazione)-Legge Treu	L'art. 18 istituisce i tirocini formativi e di orientamento, destinati a coloro che abbiano assolto l'obbligo scolastico e finalizzati a <i>“realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro</i>
Decreto ministeriale n. 142/98	Il Decreto stabilisce che l'attivazione dei tirocini preveda non solo la stipula di una convenzione tra soggetto promotore e soggetto ospitante, ma anche la predisposizione di un progetto formativo. Viene inoltre stabilita la durata massima del tirocinio a seconda della tipologia di beneficiari
Nota del Ministero del Lavoro n. 4746 del 14 febbraio 2007	Comunicazioni obbligatorie, nelle quali viene di fatto introdotta la distinzione tra tirocini curriculari ed extracurriculari. Nella Nota vengono, infatti, distinti i tirocini esclusi dall'obbligo di comunicazione, ovvero quelli realizzati all'interno di un percorso formale di istruzione o di formazione e finalizzati ad <i>“affinare il processo di apprendimento e formazione”</i> (tirocini curriculari), dai tirocini soggetti all'obbligo di comunicazione, ovvero quelli promossi in favore di inoccupati, disoccupati, soggetti svantaggiati o disabili e finalizzati a favorire l'inserimento lavorativo (tirocini non curriculari ovvero extracurriculari).
Art. 11 del Decreto Legge 138/2011	Tentativo radicale di riforma dei tirocini extracurriculari. La nuova disciplina stabiliva infatti che i tirocini formativi e di orientamento extracurriculari fossero destinati esclusivamente ai diplomati o laureati da non più di 12 mesi, escludendo dalla possibilità di svolgere tirocini extracurriculari gli inoccupati e i disoccupati.
Circolare del Ministero del Lavoro n. 24/2011	Non rientravano nel campo di applicazione del Decreto i tirocini curriculari, i tirocini per disabili e per soggetti svantaggiati, i periodi di praticantato per l'accesso alle professioni regolamentate e <i>“i tirocini di cosiddetto reinserimento/inserimento al lavoro svolti principalmente a favore dei disoccupati, compresi i lavoratori in mobilità e altre esperienze a favore degli inoccupati la cui regolamentazione rimane integralmente affidata alle Regioni”</i>
Art. 1 comma 34 della Legge n. 92 del 28 giugno 2012 - Riforma Fornero	Stabiliva che, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge, il Governo e le Regioni formalizzassero un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni per la definizione di Linee guida condivise sui tirocini formativi e di orientamento, con lo scopo di sistematizzare quanto fino ad allora definito in materia dai diversi provvedimenti e di fornire un quadro normativo comune di riferimento basato su standard minimi condivisi.
Accordo Stato - Regioni del 24 gennaio 2013	Le Regioni si sono impegnate a recepire le Linee guida che presentano una serie di elementi innovativi volti non soltanto a migliorare il livello qualitativo delle esperienze di tirocinio extracurriculare, ma anche a limitarne gli abusi e le distorsioni. Le Linee guida 2013 definiscono il tirocinio extracurriculare come una misura formativa di politica attiva che consiste in un periodo di formazione on the job che non si configura come un rapporto di lavoro. È finalizzato all'acquisizione di competenze professionali, all'orientamento alla scelta della professione e all'inserimento/reinserimento lavorativo.





*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

	<p>le Linee guida introducono alcuni importanti elementi di novità rispetto al quadro normativo precedente: - ampliamento e potenziamento del ruolo e delle responsabilità del soggetto promotore.</p> <p>In quanto garante della qualità formativa del tirocinio, il soggetto promotore ha il compito di coordinare le attività necessarie per l'attivazione del tirocinio, monitorare costantemente il percorso formativo e collaborare alla valutazione dell'esperienza; - ampliamento e potenziamento del ruolo e delle responsabilità del tutor del soggetto ospitante e del soggetto promotore.</p> <p>Al termine del tirocinio il soggetto promotore rilascia, anche sulla base della valutazione del soggetto ospitante, una attestazione dei risultati conseguiti. In tal modo vengono garantiti il riconoscimento, la trasparenza e la spendibilità dei risultati del tirocinio.</p> <p>Indennità. Viene introdotto l'obbligo di corrispondere al tirocinante una indennità per la partecipazione al tirocinio di importo non inferiore a 300 euro mensili.</p> <p>Vigilanza e controllo. Le Linee guida prevedono l'impegno delle Regioni e Province autonome "ad operare per promuovere il corretto utilizzo dei tirocini prevenendo le forme di abuso".</p> <p>Utilizzi distorti del tirocinio da parte dei soggetti ospitanti possono determinare una riqualificazione del rapporto come di natura subordinata, mentre la mancata corresponsione dell'indennità può comportare una sanzione amministrativa.</p>
Deliberazione n. 158 della seduta del 29.04.2014 - Oggetto: Linee guida in materia di tirocini. Modifica D.G.R. n. 268 del 29 luglio 2013	Art. 15 politiche di accompagnamento prevede che la Regione Calabria potrà promuovere misure agevolative atte a sostenere i tirocini nonché interventi tesi alla trasformazione dei tirocini in contratti di lavoro a tempo subordinato
Art. 44 comma 6 del D.lgs n. 148 del 2015 e successive modifiche ed integrazioni	Ha previsto la possibilità di destinare le risorse residue stanziare alle regioni per trattamenti in deroga ad azioni di politica attiva del lavoro
07/12/1016 Accordo quadro	Sottoscritto dalla Regione Calabria, in base al quale ha optato per la facoltà di destinare parte delle risorse disponibili ad azioni di politica attiva del lavoro nella modalità del tirocinio per soggetti esclusi dal beneficio diretto della indennità di mobilità in deroga.
Avvisi Pubblici Regione Calabria	<p>Le iniziative regionali di politica attiva, attuative dell'Accordo Quadro, si sono realizzate attraverso diversi Avvisi pubblici rivolti, rispettivamente, a soggetti pubblici e privati che mediante una propria adesione hanno manifestato interesse a partecipare alle suddette iniziative.</p> <p>La dotazione finanziaria degli Avvisi pubblici è stata garantita dai residui certificati disponibili e dalla sottoscrizione di apposite convenzioni con l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), nonché da risorse proprie della Regione Calabria.</p> <p>In coerenza con l'Obiettivo Specifico 8.5 del PAC Calabria 2014 – 2020, gli Avvisi Pubblici hanno avuto l'obiettivo di fornire sostegno a persone a rischio di</p>



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

	<p>disoccupazione di lunga durata ed erano rivolti a Enti Pubblici per la presentazione di percorsi di politiche attive per la realizzazione di Tirocini di Inclusione Sociale rivolti a disoccupati ex percettori di mobilità in deroga della Regione Calabria.</p> <p>La finalità consisteva nell'utilizzo straordinario dei soggetti, ancora in stato di disoccupazione, in percorsi di politiche attive per ridurre l'inattività assicurando nel contempo un sostegno al reddito.</p>
Conferenza Stato-Regioni ha ritenuto opportuno rivedere, aggiornare e integrare il testo approvato nel 2013.	Accordo quadro del 25 maggio 2017 recante "Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento.
Le Linee guida del 2017	Viene cioè ribadita la natura formativa e orientativa del tirocinio, nonché la sua funzione di strumento di politica attiva finalizzato ad agevolare l'ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro. In linea di massima, dunque, le Linee guida 2017 si pongono in continuità rispetto a quelle precedenti, tuttavia su alcune questioni specifiche vengono introdotti degli elementi di novità che modificano in modo sostanziale il quadro precedente, come ad esempio il superamento della distinzione tra le tipologie di tirocinio e l'allargamento della platea dei destinatari.
"Linee Guida regionali in materia di tirocini formativi e di orientamento" Accordo Stato – Regioni 25 Maggio 2017 1 Allegato A - DGR n. 631 del 11.12.2017	
Testo unico sul pubblico impiego (D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"	
Art. 20 DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017 , n. 75	
Decreto milleproroghe (L. 8/2020) e decreto	Nell'ambito delle procedure di stabilizzazione del personale a tempo determinato della pubblica amministrazione, viene prorogato dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021 il termine entro il quale deve essere maturato il requisito minimo



*Consiglio regionale della Calabria*

*On. Graziano Di Natale  
Segretario Questore*

rilancio (D.l. 34/2020 convertito in Legge 77/2020)	dei tre anni di contratto (anche non continuativi, negli ultimi otto anni) presso l'amministrazione che procede all'assunzione diretta o che bandisce procedure concorsuali riservate.
Legge regionale 30 dicembre 2020, n.35	Bilancio regionale di previsione 2021/2023
LEGGE 30 dicembre 2020, n. 178 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023. (20G00202) (GU Serie Generale n.322 del 30-12-2020 - Suppl. Ordinario n. 46) Entrata in vigore del provvedimento 01/01/2021	GOL – Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori