



Giustizia Amministrativa
Ufficio studi, massimario e formazione

Garanzie assicurative e tirocinanti

(comunicazione CPGA prot. n. 0000002 del 2 gennaio 2014)

Premessa.

Con nota prot. n. 0000002 del 2 gennaio 2014 è stata comunicata al Direttore dell'Ufficio Studi, Massimario e Formazione una richiesta di studio formulata, nella seduta del 20 dicembre 2013, dal CPGA, su proposta della III commissione.

In particolare è stato richiesto all'Ufficio "di indicare quali sono le norme che vincolano i pubblici uffici, e quindi anche Consiglio di Stato e TT.AA.RR. alla stipula di assicurazione per gli infortuni che possano occorrere ad un "frequentatore abituale" e, se i tirocinanti possono essere fatti rientrare in tale categoria. Il quesito dovrà riguardare, inoltre, se le eventuali polizze assicurative stipulate dagli Uffici possano essere estese alla categoria suddetta".

L'espresso riferimento ai "tirocinanti" lascia ragionevolmente presumere che la richiesta di approfondimento sorga dal recente D.L. 21 giugno 2013, n. 69 (*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*), conv. con modif. nella L. 9 agosto 2013, n. 98, che all'art. 73 ha introdotto e disciplinato il *Tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari*.

Si ritiene, pertanto, utile muovere dall'esame dell'istituto del tirocinio formativo e dalle specifiche disposizioni che riguardano i tirocini nell'ambito degli uffici giudiziari, trattando poi della specifica questione delle garanzie assicurative.

I tirocini formativi - Quadro normativo di riferimento.

Gli stage formativi, da svolgere anche presso datori di lavoro pubblici, sono stati introdotti e regolamentati dalla L. 24 giugno 1997, n. 196 contenente *Norme in materia di promozione dell'occupazione*, in particolare dall'art. 18, *Tirocini formativi e di orientamento*, e dal D.M. 25 marzo 1998 n. 142, che ne ha definito la disciplina attuativa e di dettaglio.

È utile da subito precisare che lo stage *ex l.n. 196 cit.*, pensato soprattutto per coloro che hanno assolto all'obbligo scolastico (e, quindi, non prioritariamente per i laureati¹) presuppone l'intervento di tre figure: il beneficiario, un ente promotore (ad es., l'agenzia per l'impiego, l'università, una comunità terapeutiche, etc.) ed un datore di lavoro, pubblico o privato, ospitante.

La normativa suddetta, per quanto di possibile interesse in questa sede, stabilisce in via generale l'“*obbligo da parte dei soggetti promotori di assicurare i tirocinanti mediante specifica convenzione con l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e per la responsabilità civile e di garantire la presenza di un tutore come responsabile didattico-organizzativo delle attività; nel caso in cui i soggetti promotori siano le agenzie regionali per l'impiego e gli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il datore di lavoro ospitante può stipulare la predetta convenzione con l'INAIL direttamente e a proprio carico*” (art. 18, lett. e)). Il D.M. n. 142/98, in ordine alle prescritte garanzie assicurative, ha poi puntualizzato che “*I soggetti promotori sono tenuti ad assicurare i tirocinanti contro gli infortuni sul lavoro presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), nonché presso idonea compagnia assicuratrice per la responsabilità civile verso terzi. Le coperture assicurative devono riguardare anche le attività eventualmente svolte dal tirocinante al di fuori dell'azienda e rientranti nel progetto formativo e di orientamento. Le regioni possono assumere a proprio carico gli oneri connessi a dette coperture assicurative.*”

Nel caso in cui i soggetti promotori delle iniziative di cui all'art. 1 siano le strutture pubbliche competenti in materia di collocamento e di politica attiva del lavoro, il datore di lavoro che ospita il tirocinante può assumere a proprio carico l'onere economico connesso alla copertura assicurativa INAIL.

Ai fini dell'assicurazione contro gli infortuni del lavoro, il premio assicurativo è calcolato sulla base della retribuzione minima annua valevole ai fini del calcolo delle prestazioni INAIL e sulla base del tasso del nove per mille corrispondente alla voce 0720 della tariffa dei premi, approvata con decreto ministeriale del 18 giugno 1988” (art. 3).

¹ L'art. 11 D.L. 13-8-2011 n. 138 aveva dettato una nuova disciplina per i tirocini formativi e di orientamento, stabilendo che essi “*possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime. Fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione, i tirocini formativi e di orientamento non curriculari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio. 2. In assenza di specifiche regolamentazioni regionali trovano applicazione, per quanto compatibili con le disposizioni di cui al comma che precede, l'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 e il relativo regolamento di attuazione*”. Con sent. n. 287/12 la Corte Cost. ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma per violazione dell'art. 117, rientrando la materia della formazione ed istruzione professionale nella competenza esclusiva delle Regioni.

La recente riforma del mercato del lavoro (L. 28 giugno 2012, n. 92) ha previsto, tra le altre cose, il perfezionamento in sede di Conferenza permanente Stato–Regioni di un accordo “*per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, sulla base dei seguenti criteri: a) revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo; b) previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività; c) individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza; d) riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfetaria, in relazione alla prestazione svolta*” (art. 1, co. 34), fissando sanzioni in caso di mancata corresponsione dell'indennità di cui alla lett. d) (co. 35), ma con l'aggiunta della c.d. clausola di invarianza finanziaria (co. 36: “*Dall'applicazione dei commi 34 e 35 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*”)

In data 24 gennaio 2013 la Conferenza ha approvato l'accordo, prevedendo, per quanto qui d'interesse, che “*Il soggetto promotore è tenuto a garantire, salvo diverse disposizioni nella convenzione il rispetto dell'obbligo assicurativo per il tirocinante contro gli infortuni sul lavoro presso l'INAIL, oltre che per la responsabilità civile verso i terzi con idonea compagnia assicuratrice.*

Le Regioni e Province Autonome possono assumere a proprio carico gli oneri connessi a dette coperture assicurative.

Nel caso in cui il soggetto promotore sia una pubblica amministrazione, nelle relative convenzioni si definiranno le modalità attraverso le quali il soggetto ospitante potrà eventualmente assumere a suo carico l'onere delle coperture assicurative.

La copertura assicurativa deve comprendere anche eventuali attività svolte dal tirocinante al di fuori dell'azienda o amministrazione pubblica, rientranti nel progetto formativo” (art. 7 – all. 1 – Linee guida).

Tirocini presso gli uffici giudiziari (art. 37 D.L. 6 luglio 2011, n. 98, conv. in L. 15 luglio 2011, n. 111; art. 73 D.L. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in L. 9 agosto 2013, n. 98).

Con specifico riferimento al tirocinio presso gli uffici giudiziari (evidentemente ricadente nella materia di potestà legislativa dello Stato), l'art. 37 D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*), convertito in L. 15 luglio 2011, n. 111, ha previsto, ai co. 4 e 5, la possibilità per i capi degli uffici giudiziari, in relazione alle concrete esigenze

organizzative dell'ufficio, di *“stipulare apposite convenzioni, senza oneri a carico della finanza pubblica, con le facoltà universitarie di giurisprudenza, con le scuole di specializzazione per le professioni legali ... e con i consigli dell'ordine degli avvocati per consentire ai più meritevoli, su richiesta dell'interessato e previo parere favorevole del Consiglio giudiziario per la magistratura ordinaria, del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa per quella amministrativa e del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria per quella tributaria, lo svolgimento presso i medesimi uffici giudiziari del primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato”* (c.d. stage sostitutivo), precisando inoltre che *“Ai soggetti previsti dal presente comma non compete alcuna forma di compenso, di indennità, di rimborso spese o di trattamento previdenziale da parte della pubblica amministrazione. Il rapporto non costituisce ad alcun titolo pubblico impiego. È in ogni caso consentita la partecipazione alle convenzioni previste dal comma 4 di terzi finanziatori”*.

Già prima, per quanto riguarda gli iscritti alle scuole di specializzazione, ai sensi dell'art. 16 D. Lgs. 17 novembre 1997, n. 398 l'attività didattica poteva essere integrata da attività pratiche, da condurre, previo accordo o convenzione, anche presso sedi giudiziarie.

Da ultimo il D.L. 21 giugno 2013, n. 69 (*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*), conv. con modific. nella L. 9 agosto 2013, n. 98, tra le *“Misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile”* (Titolo III) ha previsto, all'art. 73 costituente il Capo II (*Tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari*), la possibilità per i laureati in giurisprudenza all'esito di un corso di durata almeno quadriennale e in possesso di determinati requisiti di accedere, a domanda e per una sola volta, a un periodo di formazione teorico-pratica della durata complessiva di diciotto mesi presso le Corti di appello, i tribunali ordinari, gli uffici e i tribunali di sorveglianza, i tribunali per i minorenni, ed anche presso il Consiglio di Stato, sia nelle sezioni giurisdizionali che consultive, ed i Tribunali Amministrativi Regionali.²

Ai sensi del co. 10, prima parte, *“Lo stage può essere svolto contestualmente ad altre attività, compreso il dottorato di ricerca, il tirocinio per l'accesso alla professione di avvocato o di notaio e la frequenza dei corsi delle scuole di specializzazione per le professioni legali, purché con modalità compatibili con il conseguimento di un'adeguata formazione”*. Non è, quindi, prevista l'esclusività dell'attività prestata presso gli uffici giudiziari. Inoltre il co. 5 bis consente che l'attività di formazione degli ammessi allo stage sia condotta *“in collaborazione*

² Il co. 1 si conclude prevedendo che *“La Regione Siciliana e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e delle norme di attuazione, attuano l'istituto dello stage formativo e disciplinano le sue modalità di svolgimento presso il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e presso il Tribunale Regionale di Giustizia amministrativa di Trento e la sezione autonoma di Bolzano”*. Ad oggi non risultano adottate né dalla Regione Siciliana né dalle Province autonome di Trento e Bolzano le relative norme di attuazione.

con i consigli dell'Ordine degli avvocati e con le Scuole di specializzazione per le professioni legali, secondo le modalità individuate dal Capo dell'Ufficio, qualora gli stagisti ammessi risultino anche essere iscritti alla pratica forense o ad una Scuola di specializzazione per le professioni legali”.

Il co. 8 si preoccupa di precisare che *“Lo svolgimento dello stage non da diritto ad alcun compenso e non determina il sorgere di alcun rapporto di lavoro subordinato o autonomo né di obblighi previdenziali e assicurativi”* In ogni caso, ai sensi del co. 17, al fine comunque di favorire l'accesso allo stage è ritenuto consentito *“l'apporto finanziario di terzi, anche mediante l'istituzione di apposite borse di studio, sulla base di specifiche convenzioni stipulate con i capi degli uffici, o loro delegati, nel rispetto delle disposizioni del presente articolo”.*

Va segnalato che il più recente art. 73 non prevede alcun puntuale coordinamento tra l'istituto introdotto *ex novo* e quello di cui all'art. 37 L.n. 111/11, né con quelli previsti dalle altre disposizioni anteriori di legge sopra citate.

Garanzie assicurative per lo stage sostitutivo ed il tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari.

Le disposizioni prima passate in rassegna sui tirocini formativi in generale rimandano all'esistenza di un obbligo assicurativo a favore del tirocinante, tanto contro gli infortuni sul lavoro con l'INAIL (cfr., tra l'altro, DPR 30 giugno 1965, n. 1124, art.1, co. 3, n. 28 e art. 4, n. 5), quanto per la responsabilità civile.

Non risulta, invece, sussistente un obbligo legale per gli uffici pubblici in genere, o per quelli giudiziari in particolare, di stipulare assicurazioni contro gli infortuni e sulla responsabilità civile. L'estensione di un'eventuale copertura assicurativa, che è allora di tipo facoltativo, ai frequentatori degli uffici stessi dipenderà di volta in volta dall'area di rischio assicurata e dalla specifica regolamentazione contrattuale.

Se però, come si diceva, la normativa di carattere generale sui tirocini prevede un obbligo assicurativo e pone essenzialmente a carico del c.d. soggetto promotore l'obbligo di assicurare i tirocinanti, le disposizioni sui tirocini presso gli uffici giudiziari non individuano espressamente – in mancanza di una vera e propria figura di promotore – il soggetto obbligato, né in verità ribadiscono con nettezza l'esistenza di tale obbligo. È vero piuttosto che il co. 8 dell'art. 73 L.n. 98/13 stabilendo che *“Lo svolgimento dello stage ... non determina il sorgere ... di obblighi ... assicurativi”* potrebbe ragionevolmente condurre ad una interpretazione di segno opposto, ossia che per tale specifica categoria di tirocinanti l'obbligo non sussista.

Ciò che indubbiamente emerge dal disposto del co. 4 dell'art. 37 L.n. 111/11 e del co. 8 dell'art. 73 L.n. 98/13 (vd. parti sottolineate) è piuttosto un elemento di tenore negativo, ossia che la copertura assicurativa dei tirocinanti in ogni caso non può essere posta a carico degli uffici giudiziari ospitanti. Fermo restando, dunque, in ipotesi l'obbligo assicurativo (quanto meno se si intende far ricadere la normativa speciale sui tirocini presso gli uffici giudiziari nell'alveo della normativa generale sui tirocini formativi e di orientamento), ne deriverebbe che esso non potrebbe che essere assolto dallo stesso tirocinante.

Rimane, tuttavia, salva la possibilità che a mezzo di convenzione l'obbligo assicurativo venga fatto ricadere su soggetti terzi.

Per entrambe le figure di tirocinio, intanto, è espressamente previsto l'apporto finanziario di terzi soggetti, che potrebbe appunto includere (o esaurirsi nel)l'assolvimento dell'obbligo assicurativo. Non può tuttavia non segnalarsi l'estrema delicatezza di finanziamenti provenienti dall'esterno, da parte di soggetti, tanto privati, quanto pubblici, potenzialmente fonte di pregiudizio per l'indipendenza ed imparzialità degli uffici giudiziari. Nell'approvare, con delibera del 13 ottobre 2011, lo schema di convenzione tipo per lo stage ai sensi dell'art. 37 L. n. 111/11 il CPGA ha regolamentato tale evenienza (art. 7), avendo appunto di mira il "rispetto del prestigio e della funzionalità dell'Ufficio giudiziario".

Inoltre, sempre per il c.d. stage sostitutivo *ex art. 37 cit.* o, comunque, nel caso in cui il tirocinante stia pure svolgendo un dottorato di ricerca o il tirocinio professionale per l'accesso alla professione di notaio o avvocato o stia frequentando i corsi di specializzazione per le professioni legali (vd. co. 5 *bis*, 10 e 13 art. 73 L. n. 98/13) può ipotizzarsi un'estensione delle garanzie assicurative eventualmente connesse alle attività già intraprese dal laureato o, comunque, individuare – come già previsto per il c.d. stage sostitutivo dalla convenzione tipo sopra richiamata approvata dal CPGA nel 2011, così come in quella approvata il 10 febbraio 2012 per le attività pratiche *ex art. 16 D. Lgs. n. 398/97* non sostitutive (per entrambe vd. art. 8) – nell'Università, nella Scuola o nel Consiglio il soggetto tenuto alla copertura assicurativa, stipulando così apposita convenzione.

Nel caso in cui il tirocinante non sia collegato ad Università o ordini professionali – evenienza oggi possibile in base all'art. 73 - in mancanza di terzi finanziatori, dovrebbe essere lo stesso tirocinante a provvedere alla copertura assicurativa prima di intraprendere il periodo di tirocinio.

Messina-Roma, 8 gennaio 2014

Cons. Caterina CRISCENTI