

Quando la logica del “vietare” prevale su quella del “promuovere”

Le novità in materia di tirocinio nella legge di stabilità 2022: contenuti

di **Emmanuele Massagli**

L'emendamento proposto dal Ministro del lavoro in materia di tirocini extracurricolari nell'ultima legge di stabilità rischia di «buttare via il bambino con l'acqua sporca». Essa, infatti, per evitare l'uso distorto dei tirocini, trascura le sue potenzialità formative e misconosce l'opportunità che pure rappresenta per molti, visto che la scuola italiana continua a tenere i giovani il più possibile lontano dal mondo del lavoro



Il Ministero del lavoro ha inserito nel maxiemendamento governativo attorno al quale è stata costruita la legge di bilancio 2022 un'articolata e inattesa disposizione in materia di tirocini extracurricolari. La norma in commento prevede che entro 180 giorni dalla approvazione della legge, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (è solo loro la competenza legislativa in materia) definisca linee-guida di utilizzo che limitino il ricorso all'istituto ai soggetti con «difficoltà di inclusione sociale», enfatizzando «interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto». Questo è indubbiamente l'elemento più innovativo del disegno del legislatore. Tale indicazione avrà bisogno di essere spiegata in Conferenza permanente, poiché appare una indicazione generica più che un richiamo alle caratteristiche specifiche dei soggetti a rischio esclusione sociale così come definiti dalla Unione Europea: persone povere e in possibile stato di povertà (anche lavorativa), in situazione di grave deprivazione, diseguali per reddito e condizioni di vita. Una centratura di questo genere escluderebbe dall'utilizzo del tirocinio proprio quei giovani che pure sono richiamati abbastanza esplicitamente nelle parole dell'articolo 1, comma 720, della legge di bilancio, ove è stata fornita una nuova definizione dell'istituto: «il tirocinio è un 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». È perciò probabile che l'intenzione del legislatore fosse quella di restringere l'ambito di applicazione ai soli soggetti svantaggiati,

ricomprendendo tra questi, come usuale, non soltanto coloro che sono a rischio di esclusione sociale, ma anche i disoccupati e gli inoccupati, quali sono i giovani in transizione dalla formazione al lavoro. Così fosse, però, non vi sarebbero sostanziali differenze rispetto alla situazione attuale; per questo diversi osservatori sono andati convincendosi che l'intenzione sia proprio quella di non coinvolgere più i giovani.

Le novità in materia di tirocinio nella legge di stabilità 2022: concezione

Nei giorni di poco antecedenti alla approvazione della legge di bilancio il Ministro Orlando aveva dichiarato al quotidiano La Stampa che «la ripresa va caratterizzata da un aumento del lavoro stabile. (...). Serve un confronto per superare le forme contrattuali che hanno prodotto elementi di precarietà esasperata. (...). Questa giungla contrattuale ha avuto impatti sociali molto forti, soprattutto per le giovani generazioni». È la concezione che ha animato le novità in materia di tirocini: la convinzione (tutt'altro che inedita), che la «precarietà esasperata» sia figlia di regole del lavoro troppo generose, di un eccesso di possibilità contrattuali che allontanano i datori di lavoro dalla scelta del «lavoro stabile». È quindi da immaginare che il Ministro reputi le imprese più interessate al risparmio dei costi del lavoro piuttosto che all'investimento in competenze, nonostante i continui richiami delle stesse alla assenza di manodopera qualificata e al bisogno di professionalità per cogliere la ripresa economica. È la stessa logica che guidò la legge sul lavoro del Ministro Fornero prima (maggiore costo dei contratti a termine, abrogazione del contratto di inserimento, obbligo di indennità per tirocinanti, limitazioni al contratto a progetto) e il decreto c.d. dignità poi (ritorno alla causale per il contratto a termine), seppure senza risultati apprezzabili nelle statistiche dei mesi ed anni successivi. In buona sintesi, la convinzione che per contrastare gli abusi si debbano abrogare gli istituti che maggiormente si prestano ad un uso distorto, finendo così per punire anche chi ne dispone legittimamente.

Breve storia della regolazione dei tirocini extracurricolari

La catena di ragionamento si comprende ripercorrendo brevemente la storia dei tirocini extracurricolari.

In ottemperanza alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 34 della legge 28 giugno 2012 n. 92, in Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano furono approvate il 24 gennaio 2013 le linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento. L'anno successivo, a seguito della raccomandazione del Consiglio Europeo sulla istituzione di una garanzia per i giovani (GU C. 120 del 26 aprile 2013), lo stesso Consiglio con la Raccomandazione del 10 marzo 2014 ha voluto richiamare gli Stati membri in merito al miglioramento della «qualità dei tirocini, in particolare per quanto riguarda i contenuti di apprendimento e formazione e le condizioni di

lavoro, con l'obiettivo di facilitare la transizione dallo studio, dalla disoccupazione o dall'inattività al lavoro». Il rimando alle regioni è inevitabile: è infatti di esclusiva competenza regionale la regolazione del tirocinio c.d. extracurriculare; è invece compito delle istituzioni nazionali o regionali che governano i percorsi di studio secondari e terziari l'indirizzo in materia di tirocini curriculari, non a caso non trattati nelle citate linee guida.

Il successivo accordo Stato-Regioni è datato 25 maggio 2017 ed è quindi successivo alla riforma delle tipologie contrattuali approvata nell'ambito del c.d. Jobs Act (nello specifico di questa materia con i decreti legislativi n. 81, 149 e 150 del 2015). L'accordo non soltanto adegua i previgenti precetti a queste novità normative, ma anche fa proprie le raccomandazioni del Consiglio Europeo a riguardo della qualità dei tirocini.

Anche in questo documento le regioni non si sono occupate di tirocini curriculari, bensì soltanto di quel «periodo di pratica lavorativa di durata limitata, retribuita 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», ossia il tirocinio extracurriculare come definito dal Consiglio Europeo e fatto proprio nelle linee guida. Le linee guida del 2017 replicarono l'impostazione del 2012, confermandone i tratti salienti, tra cui, soprattutto, l'obbligo di indennità (non un compenso) a favore dei tirocinanti, fissata in modo assai difforme e irragionevole sul territorio nazionale (500 euro/mese in Lombardia, 800 euro in Lazio). A seguito di questa disposizione si è osservata una curiosa *Heterogonie der Zwecke*: il rimborso spese obbligatorio ha "sdoganato" l'uso scorretto, poiché gli imprenditori incominciarono ad associare il tirocinio al riconoscimento economico, senza troppo coglierne la natura differente e assimilandolo agli altri scambi lavorativi: prestazione in cambio di soldi. Questo ha reso ancor più il tirocinio una alternativa economica ai contratti di lavoro.

Evidenze statistiche

A dieci anni da quella disposizione, il legislatore si è (tardivamente) accorto che il problema non è stato superato e, avendo esaurito le soluzioni restrittive, ha preferito azzerare tutto piuttosto che riscoprire la funzione originaria di questo dispositivo e punire severamente gli usi illeciti.

Lo ha fatto convinto dalle opinioni emergenti dal dibattito politico e mediatico, senza una adeguata consultazione dei numeri che descrivono il fenomeno.

Il Secondo rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurriculari pubblicato dall'ANPAL a maggio 2021 ha certificato il crescente successo del tirocinio extracurriculare dal 2014 al 2019 per quanto concerne il

numero di imprese e individui coinvolti, sebbene i dati 2019 siano ancora distanti da quelli dell'anno 2017, quello di maggiore affermazione (355.802 vs 370.544). Il dato 2020, ancora parziale nei calcoli di ANPAL, è differente: a fronte delle oltre 355mila attivazioni di tirocini extracurricolari censite nel 2019 (numero individui 334.836), sono circa 238mila i rapporti di tirocinio registrati l'anno successivo (stima di individui: 224.148).

Tra il 2014 e il 2019 il numero di persone che ha avviato un'esperienza di tirocinio è cresciuto del 12%, quindi. Circa il 79% di questi ha meno di trenta anni e può essere quindi considerato un "giovane in transizione", coinvolto nei primi contatti con il mondo del lavoro; categoria, questa, alla quale il tirocinio vorrebbe prioritariamente rivolgersi, nella sua forma più genuina che è quella definita nel 2013 "formativa e di orientamento". Circa il 45% dei tirocinanti tra i 15 e i 29 anni è al primo ingresso nel mercato del lavoro proprio grazie al tirocinio in svolgimento; 71% considerando la fascia di età 15-20. Sono circa 698.000 i giovani under 30 che hanno svolto un tirocinio tra il 2014 e il 2019 e che non avevano sperimentato nessuna esperienza lavorativa nei precedenti cinque anni. Non vi sono grosse differenze per quanto concerne l'incidenza di genere, che però si distribuisce in modo diverso tra le fasce di età: gli uomini sono in maggioranza tra i giovanissimi e gli over 40, le donne nelle età intermedie (20-39).

Se si volesse utilizzare la tassonomia dell'intesa del 2013, potremmo conteggiare una netta prevalenza dei tirocini per l'inserimento/reinserimento lavorativo, seguiti da quelli formativi e di orientamento. Nella banca dati delle comunicazioni obbligatorie, questi due insieme, da soli, comprendono quasi il 97% dei tirocinanti complessivi nel quinquennio 2014-2019; decisamente residuale la finalità di inclusione sociale, quella a cui pare rivolgersi la legge di bilancio 2022: la quota principale di tirocinanti appartiene alla categoria dei disoccupati e di coloro che sono in cerca di prima occupazione.

Per quanto concerne la durata, le Comunicazioni Obbligatorie 2019 hanno permesso di riscontrare una media di poco superiore ai 5 mesi. Più è strutturata l'impresa, maggiori sono le possibilità di osservare un tirocinio superiore alla durata media complessiva.

Si tratta di dati che stemperano un poco la preoccupazione di un abuso sulla durata di questa esperienza, che si dimostra invero essere piuttosto breve. Tale considerazione è da leggersi unitamente al dato calcolato da ANPAL relativo al numero di tirocini svolti per individuo e categoria di tirocinante: la larga maggioranza delle persone che sono state coinvolte come tirocinanti hanno svolto quella sola esperienza di formazione e lavoro, senza quindi collezionare sul curriculum svariate situazioni similari, che possono diventare una trappola che allontana il giovane dal primo ingresso con contratto nel mondo del lavoro. L'84,2% delle persone coinvolte in tirocini diversi da quelli per svantaggiati ha

svolto una sola esperienza; il 13% ne ha svolte due; solo il 2,9% un numero superiore a due. ANPAL calcola inoltre che la maggioranza dei tirocini termini a scadenza naturale (nel 2019 il 56,5%). Il 29,5% si interrompe precocemente (dato crescente) e il 14,1% viene prorogato. Il motivo della interruzione è da ricercarsi nella volontà del tirocinante nel 44,8% dei casi, mentre raramente è il soggetto ospitante a interrompere l'esperienza (3,4%).

È indubbio che il tirocinio extracurricolare sia un dispositivo bisognoso di adeguamenti per non incorrere in un uso distorto, a danno dei giovani. È altrettanto vero, però, che la fotografia amministrativa restituisce un quadro meno drammatico di quello rappresentato da chi reputa ineludibile una riforma drastica e pervasiva.

Brevi conclusioni

Se le intenzioni del legislatore saranno confermate, rischia di venire meno una modalità di inserimento formativo e orientativo in impresa, preziosa soprattutto per i più giovani per superare quel fossato che li separa dalla realtà del mercato del lavoro scavatogli intorno da scuola e università. Senza un corrispondente investimento sui tirocini curricolari e fintanto che non diventi esperienza diffusa l'apprendistato duale, l'abrogazione del tirocinio curricolare finirà per essere un problema maggiore per i giovani in transizione che per le imprese che vogliono disattendere le regole del lavoro, che, semplicemente, escogiteranno qualche altro espediente. Sarà quindi confermata la logica del "vietato quel che può essere usato male", una peculiarità del nostro diritto del lavoro.

Ben diverso sarebbe un approccio volto a riscoprire le potenzialità formative di questo dispositivo, attento alla qualità dei piani formativi individuali prima che alle percentuali di assunzione o alla quota di indennità riconosciuta. L'appiattimento del dibattito politico e dell'approfondimento mediatico su queste dimensioni è una sconfitta già in partenza, innanzitutto metodologica, poiché comporta l'osservazione del tirocinio non con le lenti della pedagogia e delle politiche attive, ma con quelle della contrattualistica del lavoro.

Emmanuele Massagli

Università LUMSA

Presidente Associazione Adapt