

www.nelmerito.com

Per i tirocini formativi e di orientamento non basta l'art. 11

Paolo Pascucci

16 dicembre 2011

Qualcuno forse ricorderà che, nell'intesa del 27 ottobre 2010 per il rilancio dell'apprendistato, il Governo si era anche impegnato ad avviare un tavolo con regioni e parti sociali per definire un quadro più razionale ed efficiente dei tirocini formativi e di orientamento, al fine di valorizzarne le potenzialità in termini di occupabilità e prevenire gli abusi e l'utilizzo distorto degli stessi e di altre tipologie contrattuali (in particolare, le collaborazioni coordinate e continuative) in concorrenza con il contratto di apprendistato.

Mentre la nuova disciplina dell'apprendistato è stata varata (d.lgs. 167/2011), quell'impegno sui tirocini è invece rimasto lettera morta, sebbene nel frattempo anche su questa materia qualcosa sia successo. È infatti accaduto che, senza alcuna preventiva concertazione, il Governo abbia inserito nella manovra di agosto una disposizione sui tirocini (art. 11 del d.l. 138/2011, conv. nella l. 148/2011) suscitando scalpore tra gli operatori e tra i molti giovani (e non solo) che contano sui tirocini per avvicinarsi al mondo del lavoro. Ancorché discutibile per il metodo seguito, l'intervento legislativo perseguiva obiettivi condivisibili: da un lato, confermare che la capacità di promuovere i tirocini spetta soltanto a chi possiede validi requisiti che garantiscano la serietà dell'iniziativa; dall'altro lato, porre un argine alla durata massima dei tirocini, troppo spesso indebitamente utilizzati come una sorta di "prova lunga" in barba alle finalità formative e di orientamento che i tirocini medesimi debbono perseguire, come previsto sia dalla disciplina statale (art. 18 della l. 196/1997 e d.m. 142/1998) sia da quella regionale. È noto infatti che, in quanto istituto formativo, i tirocini rientrano nella competenza legislativa esclusiva delle regioni (Corte cost. 50/2005), ferma restando la competenza della legge statale per quanto attiene alla determinazione dei livelli essenziali di tutela connessi alle prestazioni civili e sociali da garantire in modo omogeneo in tutto il paese (art. 117 Cost.). Ed è proprio al fine di porre tali livelli essenziali di tutela che l'art. 11 del d.l. 138/2011 ha previsto, anzitutto, che la capacità promozionale dei tirocini spetti esclusivamente ai soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative, valendo, in mancanza di tali normative regionali, i principi dettati dalla normativa statale. In secondo luogo, facendo salve alcune eccezioni (tirocini per soggetti disabili e svantaggiati), l'art. 11 ha stabilito che i tirocini "non curriculari" non possano eccedere i 6 mesi (proroghe comprese) potendo essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre 12 mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio.

Tuttavia, il riferimento ai "tirocini non curriculari" – non definiti dal legislatore, come del resto quelli "curriculari" – ha ingenerato notevoli incertezze poiché, letteralmente, tali potrebbero essere quelli promossi non solo da scuole ed università per i propri ex studenti, ma anche dai centri per l'impiego a favore di inoccupati e disoccupati (come prevede chiaramente la disciplina vigente), con la paradossale conseguenza di paralizzare (come del resto è già avvenuto) l'attivazione di tirocini a favore di questi ultimi soggetti ove non siano neo-diplomati o neo-laureati o, quand'anche lo siano, abbiano conseguito il titolo da più di 12 mesi.

Non a caso, il Ministero del lavoro è corso ai ripari emanando la circolare n. 24 del 12 settembre 2011 con cui ha tentato di chiarire la portata dell'art. 11, interpretandolo nel senso che i tirocini formativi e di orientamento a cui esso si riferisce sarebbero solo quelli a favore dei giovani nei percorsi di alternanza scuola-lavoro o con finalità di un primo orientamento al lavoro (quindi essenzialmente promossi da strutture di istruzione e formazione) e non anche quelli promossi a favore di soggetti inoccupati e disoccupati da parte di altri soggetti promotori (come i centri per l'impiego), riconducibili invece nella diversa categoria concettuale dei tirocini di reinserimento/inserimento lavorativo.

Il comprensibile e meritevole intento della circolare si fonda tuttavia su di un'argomentazione non convincente, la quale trascura che nell'attuale ordinamento non esiste una distinzione giuridico-concettuale tra i tirocini formativi e di orientamento, da un lato, ed i tirocini di reinserimento/inserimento lavorativo, dall'altro. Né la sussistenza di un'autonoma tipologia giuridico-concettuale di tirocini di reinserimento/inserimento lavorativo può trovare sostegno nel d.lgs. 276/2003, il quale, includendo nell'attività di "intermediazione" anche la "progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo", al più può consentire di estendere la capacità promozionale dei tirocini ai

soggetti legittimati a svolgere intermediazione (agenzie per il lavoro ecc., peraltro previo accreditamento regionale), senza tuttavia creare alcuna nuova categoria di tirocini né modificarne la disciplina, rintracciabile solo nelle norme statali e regionali anche quando siano finalizzati al reinserimento o all'inserimento lavorativo: ipotesi, quest'ultima, non a caso già esplicitamente contemplata fin dalla disciplina originaria del 1997/1998 e non modificata dal d.lgs. 276/2003.

Per il momento esiste, invece, un'unica "fattispecie tipica" di tirocinio formativo e di orientamento – introdotta dall'art. 18 della l. 196/1997 e successivamente valorizzata dalla legislazione regionale (là dove sia stata emanata) –, la quale ricomprende le varie esperienze di formazione "in situazione" non costituenti rapporto di lavoro che, a prescindere dagli scopi ultimi per cui sono attivate (acquisire crediti formativi nei percorsi di istruzione, verificare sul campo le proprie conoscenze e le proprie attitudini, favorire l'inserimento o il reinserimento lavorativo ecc.) si fondano su di una convenzione tra un soggetto promotore ed un datore di lavoro ospitante e mirano a realizzare un progetto formativo e di orientamento supportato da un'obbligatoria attività di tutorato.

Poiché letteralmente l'art. 11 non può non riferirsi a tutti i tirocini formativi e di orientamento "non curricolari", onde evitare le paradossali conseguenze poc' anzi menzionate, non restano che due strade: o lo si modifica, o si tenta di interpretarlo in modo sistematico tenendo distinta la previsione della durata massima di 6 mesi (valida per tutti i tirocini "non curricolari", a parte le eccezioni previste) rispetto a quella di promuovere tirocini per i neo-diplomati e i non-laureati entro i 12 mesi dal conseguimento del titolo: previsione, quest'ultima, che dovrebbe intendersi limitata solo ai tirocini promossi da scuole ed università per i propri ex studenti, senza tuttavia ricorrere ad ipotetiche ricostruzioni tese a creare artificiosamente nuove tipologie giuridico-concettuali di tirocini.

La necessaria "manutenzione" dell'art. 11 non elimina peraltro l'urgenza di porre mano ad una più ampia riflessione sui tirocini coerente con gli impegni istituzionali assunti nel 2010 nonché con un recente ordine del giorno approvato dalla Camera, i quali richiedono che Stato, regioni e parti sociali, nel rispetto del principio di "leale collaborazione", individuino allo stesso tavolo i principi fondanti di una nuova e più attuale disciplina di questo istituto tesa a garantirne effettivamente non solo la genuinità ma anche la qualità: obiettivi che, a ben guardare, non sono altro che due facce della stessa medaglia e presuppongono una profonda rivisitazione di aspetti fondamentali, fra cui, in particolare, la capacità di promuovere e di ospitare i tirocini e l'apparato di tutela per i tirocinanti.