

La disciplina dei tirocini extracurricolari per persone non residenti in UE: quali prospettive in vista della riforma?

ADAPT – Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro

Per iscriverti al **Bollettino ADAPT** [clicca qui](#)

Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti** scrivi a:
selezione@adapt.it

Bollettino ADAPT 28 febbraio 2022, n. 8

Il tirocinio extracurricolare rappresenta uno strumento sempre più utilizzato in Italia e rivolto ad una platea assai ampia di persone, giovani e non solo, che trovano in esso un canale di accesso al mondo del lavoro quale misura di politica attiva. Negli ultimi anni, esso è stato oggetto di revisioni normative e di discussioni circa le finalità e il contrasto alle elusioni di rapporti di lavoro subordinato: da ultimo, la Legge Finanziaria 2022 (Legge n. 234/2021) ha affidato alla Conferenza Stato Regioni il compito di attuare indirizzi assai restrittivi sui destinatari del tirocinio extracurricolare, i cui risvolti concreti dipenderanno dalla definizione del perimetro dei “soggetti con difficoltà di inclusione sociale” a cui l’applicazione sarà circoscritta. In questa sede, rimandando per il focus sui dati e sulle normative ad altri contributi del Bollettino ADAPT (cfr. Tommaso Galeotto, *Tirocini Extracurricolari: criticità e prospettive*, Bollettino Adapt n. 44/2021 – Francesco Seghezzi, *I dubbi sui tirocini dopo la manovra*, Bollettino Adapt n. 1/2022 – Lorenzo Citterio, *Il tirocinio extracurricolare, una misura sempre più indefinita. Un bilancio sul Secondo Rapporto Anpal-Inapp*, Bollettino Adapt n. 24/2021), ci soffermeremo sulla disciplina speciale dei **tirocini extracurricolari per residenti in Paesi non UE.**

Anzitutto, tale disciplina presenta una complessità non di poco conto: essa connette formazione professionale e immigrazione, due prerogative che appartengono rispettivamente alle Regioni e alla competenza esclusiva statale secondo le previsioni dell’articolo 117 della Costituzione. Infatti, se da una parte spetta ad ogni singola Regione disciplinare le norme sui tirocini definite in sede di Conferenza Stato Regioni, dall’altra è lo Stato a gestire i flussi migratori e a definire le quote di ingresso per motivi di lavoro o per motivi di studio. Una simile particolarità si riflette, sul quadro normativo, in una stratificazione di norme e decreti che conciliano la possibilità per cittadini stranieri di recarsi nel nostro Paese per svolgere tirocini extracurricolari con la necessità di contingentare gli ingressi e di assicurare al tirocinante i mezzi necessari per la permanenza sul territorio italiano; la traduzione concreta della complessità

La disciplina dei tirocini extracurricolari per persone non residenti in UE: quali prospettive in vista della riforma?

normativa è data inevitabilmente da aggravii burocratici per l'ente ospitante che trova in essi un ostacolo all'attivazione di percorsi che potrebbero rappresentare una concreta opportunità - soprattutto per giovani cittadini stranieri - di formazione per l'ingresso nel mercato del lavoro, considerando anche la possibilità di conversione del permesso di soggiorno per studio in permesso per motivi di lavoro (cfr. *infra*).

Per quanto concerne la parte di disciplina affidata alla competenza statale, e cioè l'immigrazione, i principali riferimenti normativi si trovano nel D.Lgs. n. 286/1998, il "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", e nel DPR n. 394/1999, il relativo regolamento di attuazione.

L'articolo 39-bis, comma 1 del TU Immigrazione dispone che è consentito l'ingresso e il soggiorno per motivi di studio dei cittadini stranieri ammessi a frequentare corsi di formazione professionale e tirocini extracurricolari nell'ambito di un contingente triennale stabilito con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con i Ministri dell'Interno e degli Affari Esteri, sentita la Conferenza Stato Regioni. La programmazione triennale degli ingressi è stata introdotta dall'articolo 9, comma 8 del DL n. 76/2013, sostituendosi alle precedenti previsioni del DPR n. 394/1999. I commi successivi dell'articolo 39-bis specificano l'applicabilità ai tirocini delle linee guida previste dalla Legge n. 92/2012 all'articolo 1, comma 34 (ora abrogato e sostituito dalle disposizioni della Legge Finanziaria 2022) e la durata del permesso di soggiorno legata alla durata della convenzione di formazione. L'articolo 27, comma 1 lett. f), invece, indica tra gli "ingressi per lavoro in casi particolari" le persone che, autorizzate a soggiornare per motivi di formazione professionale, svolgano periodi temporanei di addestramento presso datori di lavoro italiani. L'articolo 40, comma 9 del DPR n. 394/1999 specifica le previsioni dell'articolo 27, co. 1 lett. f), individuando in esse lo svolgimento di attività nell'ambito di un rapporto di tirocinio funzionale al completamento di un percorso di formazione professionale. Il comma seguente, inoltre, regola le modalità di ingresso in Italia, puntualizzando che per lo svolgimento di un tirocinio non sia necessario il nullaosta al lavoro e che sia rilasciato il visto di ingresso per motivi di studio o formazione su richiesta dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 1 del d.m. n. 142/1998. È importante, infine, ricordare anche l'articolo 14 del DPR n. 394/1999, che disciplina i casi di conversione del permesso di soggiorno: esso dispone, infatti, che il permesso per studio possa consentire anche lo svolgimento di attività lavorative subordinate per un tempo non superiore a 20 ore settimanali e nel limite annuale di 1040 ore e che possa essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro nei limiti delle quote annuali e al termine del tirocinio svolto.

La competenza relativa alla disciplina dei tirocini, invece, è affidata alle Regioni, pur sempre nell'ambito di una cornice normativa statale. In particolare, per quanto riguarda i

La disciplina dei tirocini extracurricolari per persone non residenti in UE: quali prospettive in vista della riforma?

tirocini extracurricolari per persone non residenti in UE, rilevano l'articolo 8 del d.m. 142/1998, che estende ai cittadini stranieri la regolamentazione dei tirocini formativi e di orientamento, il già citato articolo 39-bis che estende in linea generale l'applicabilità delle linee guida definite in sede di Conferenza Stato Regioni e le previsioni del d.m. 22 marzo 2006 del Ministero del Lavoro, che fissa alcuni punti saldi della disciplina dei tirocini per cittadini non appartenenti all'Unione Europea. In particolare, il decreto ministeriale si preoccupa di specificare che nelle convenzioni e nei progetti formativi il soggetto promotore - o, in alternativa, le Regioni o il soggetto ospitante - si obblighi a fornire al tirocinante idoneo alloggio e vitto e paghi le spese di viaggio per il suo possibile rientro nel Paese di provenienza. A partire dal quadro normativo statale, la Conferenza Stato Regioni (di seguito "CSR"), nell'accordo del 5 agosto 2014, ha recepito l'esclusione dei tirocini extracurricolari per residenti all'estero in Paesi Extra UE nelle Linee guida del 24 gennaio 2013 (oggi sostituite con accordo in CSR del 25 maggio 2017) e ha definito le "Linee guida in materia di tirocini per persone straniere residenti all'estero" con l'intento di razionalizzare e omologare la disciplina normativa per offrire a tutte le Regioni degli indirizzi chiari da attuare mediante le rispettive potestà legislative.

Le Linee guida che fissano tale disciplina speciale, fin dalle premesse, richiamano le norme statali in materia di immigrazione, escludono dall'ambito di applicazione i tirocini attivati per cittadini comunitari e individuano nelle Linee guida sui tirocini extracurricolari una disciplina residuale da applicarsi soltanto nel caso in cui una determinata questione non sia già stata espressamente disciplinata. In primis, esse definiscono i destinatari, e cioè le persone straniere che attestano un percorso di formazione da completare con il tirocinio in Italia, inclusi disoccupati e inoccupati. Per quanto riguarda la durata, i tirocini dovranno avere una durata minima di tre mesi (salvo ragionevoli motivazioni che ne giustificano una durata inferiore) e massima di 12 mesi, con necessità di attivazione del tirocinio entro 15 giorni dalla richiesta del permesso di soggiorno. Se i soggetti coinvolti sono gli stessi menzionati dalle Linee guida sui tirocini extracurricolari ordinari, la disciplina speciale aggiunge l'obbligo per il soggetto ospitante di fornire al tirocinante idoneo alloggio e vitto e di pagare le spese di viaggio per il rientro nel Paese di provenienza, salvo diversi accordi con il soggetto promotore. A differenza di quanto previsto dalla normativa statale nel d.m. 22 marzo 2006, la Conferenza Stato Regioni ha optato per porre vitto, alloggio e spese di ritorno ordinariamente a carico del soggetto ospitante e non del soggetto promotore.

Le Linee guida, inoltre, specificano due moduli formativi obbligatori a carico del soggetto ospitante, e cioè la conoscenza della lingua italiana almeno di livello A1 e l'acquisizione di competenze relative all'organizzazione e alla sicurezza del lavoro, nonché ai diritti e doveri di lavoratori e imprese. La parte più corposa dell'accordo, tuttavia,

La disciplina dei tirocini extracurricolari per persone non residenti in UE: quali prospettive in vista della riforma?

riguarda la procedura per l'apposizione del visto regionale sul progetto di tirocinio, che rappresenta un passaggio necessario a carico del soggetto promotore; in questa fase, il competente ufficio regionale dovrà verificare la compatibilità del progetto formativo con le linee guida e con la normativa regionale di attuazione entro 60 giorni di tempo dalla presentazione della domanda. Una volta rilasciato il visto regionale, il soggetto promotore trasmetterà al tirocinante la documentazione necessaria per richiedere il visto di ingresso presso la Rappresentanza diplomatica consolare, che verificherà il rispetto del contingente triennale. Il visto di ingresso sarà rilasciato entro 90 giorni, previa verifica della disponibilità dei mezzi di sussistenza - come richiesto da Direttiva del Ministero dell'Interno - in riferimento a vitto, alloggio e indennità di partecipazione risultanti dal progetto formativo. Infine, entro 8 giorni lavorativi dall'ingresso nel territorio italiano, la persona coinvolta nel tirocinio dovrà richiedere al Questore il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di tirocinio.

Data anche la complessità della procedura descritta, la disciplina speciale sui tirocini riguarda un numero piuttosto esiguo di persone coinvolte. Se si guarda ai dati del 2° Rapporto ANPAL-INAPP sui tirocini, essi evidenziano che dal 2014 al 2019 sono stati attivati oltre 160 mila tirocini per stranieri non UE con oltre 130 mila persone coinvolte: tuttavia, occorre distinguere i cittadini stranieri già residenti in Italia al momento dell'attivazione del tirocinio da coloro che hanno richiesto il permesso di soggiorno per studio appositamente per lo svolgimento di un tirocinio extracurricolare. Come specifica il D.m. 22 marzo 2006 del Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero dell'Interno, la disciplina speciale per i tirocini per cittadini non appartenenti all'Unione Europea si applica soltanto a coloro che sono residenti all'estero e che dunque richiedono il permesso per studio per attivare il tirocinio. Il Rapporto ANPAL-INAPP non ha effettuato tale distinzione, eppure, confrontando i numeri delle attivazioni di tirocini per cittadini Extra UE con le quote previste dai Decreti Flussi degli ultimi anni, risulta evidente come soltanto una parte minore riguardi tirocini attivati secondo la disciplina speciale e quindi cittadini residenti all'estero. Infatti, il decreto interministeriale che ha stabilito le quote triennali (2020-2022) di ingresso con il permesso per studio ha stabilito soltanto 7500 ingressi per la frequenza a corsi di formazione professionale e altrettanti 7500 per lo svolgimento di tirocini formativi e di orientamento, evidenziando nelle premesse come nel triennio precedente il numero di permessi per studio rilasciati si sia fermato a 4913 su un totale di 15000 quote previste. Per quanto riguarda, invece, le quote riservate alla possibilità di conversione del permesso per studio, il Decreto Flussi per il 2022 ha fissato 2000 conversioni in permesso per lavoro subordinato e 370 in permesso per lavoro autonomo: i numeri sono esigui, pur considerando che in tali quote non rientrano anche le conversioni di chi, ad esempio, ha ottenuto un permesso di soggiorno per studio per frequentare l'Università e abbia conseguito il titolo di studio in Italia.

La disciplina dei tirocini extracurricolari per persone non residenti in UE: quali prospettive in vista della riforma?

Alla luce dei nuovi indirizzi stabiliti con la Legge Finanziaria 2022, che sulla carta potrebbero ridurre sensibilmente la portata dei tirocini extracurricolari, sorge spontanea la domanda sul destino dei tirocini per stranieri non residenti in UE, posto che essi non siano esplicitamente citati dalla nuova normativa e che spetterà concretamente alla Conferenza Stato Regioni definire l'ambito applicativo della limitazione ai "soggetti con difficoltà di inclusione sociale". Una interpretazione restrittiva di tale concetto – se estesa alla disciplina speciale per cittadini extra UE – stravolgerebbe il concetto stesso di tirocinio extracurricolare, rendendo potenzialmente incompatibile lo stesso con la concessione di un permesso di soggiorno per motivi di studio perché non si tratterebbe più di formazione o di orientamento, ma di un percorso di inclusione sociale per soggetti in difficoltà. Se, invece, i tirocini per residenti in Paesi extra UE dovessero restare esclusi dall'ambito applicativo della riforma, si creerebbe il paradosso per cui soltanto cittadini non residenti in Paesi membri dell'Unione Europea potrebbero svolgere un tirocinio extracurricolare quale misura formativa o di orientamento per l'ingresso nel mercato del lavoro. Il tema è delicato: la riflessione sulla disciplina speciale dei tirocini per persone non residenti in UE, tuttavia, può offrire alla Conferenza Stato Regioni un valido termine di paragone per arrivare a una decisione circa il senso e le finalità di un tema che il legislatore nazionale pare aver affrontato prestando più attenzione al messaggio politico che alle conseguenze concrete su centinaia di migliaia di giovani.

Lorenzo Citterio

Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro

ADAPT, Università degli Studi di Siena

 @CitterioLorenzo