



Elementi per la verifica di sussidiarietà - La proposta di direttiva sui tirocini

Dossier n° 68 -
13 maggio 2024

Tipo e numero atto	<i>Proposta di direttiva COM(2024)132</i>
Data di adozione	<i>20 marzo 2024</i>
Base giuridica	<i>Articolo 153, paragrafo 2, lettera b, del TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Mercato del lavoro; politica dell'occupazione dell'UE; rapporto scuola-vita professionale; lavoro giovanile; tirocinio di formazione; inserimento professionale; disoccupazione giovanile; condizioni di lavoro</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>La proposta è esaminata secondo la procedura legislativa ordinaria di codecisione</i>
Assegnazione	<i>Commissioni VII (Cultura, scienza e istruzione) e XI (Lavoro pubblico e privato) - 3 maggio 2024</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>21 giugno 2024</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

Finalità e oggetto

La proposta di direttiva in esame (cd. "**direttiva sui tirocini**"), presentata dalla Commissione europea il 20 marzo 2024, è volta a garantire **condizioni di lavoro di qualità** per i **tirocinanti** e a **contrastare i rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini**.

Secondo la definizione contenuta nell'articolo 2 della proposta, il tirocinio è "un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, con una componente di apprendimento e di formazione significativa, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso l'accesso a una professione o verso un rapporto di lavoro regolare".

L'**obiettivo generale** della proposta è quello di **migliorare l'utilizzo**, la **qualità** e l'**accesso** ai **tirocini** in tutta l'UE, in modo che essi possano fornire un'autentica esperienza di apprendimento e di lavoro in grado di garantire transizioni di successo dall'istruzione al lavoro o da un lavoro all'altro.

Ad esso, si collegano **5 obiettivi specifici**: 1) facilitare e rafforzare l'**attuazione** della **legislazione applicabile** e supportare i tirocinanti nell'**accesso** ai propri **diritti lavorativi**; 2) **prevenire il ricorso problematico** ai tirocini; 3) sostenere **condizioni di lavoro eque** per i tirocini, compresi la retribuzione e l'accesso alla protezione sociale; 4) migliorare la componente

di **apprendimento** dei tirocini; 5) promuovere l'**inclusione** e migliorare l'**accesso** alle **opportunità** di **tirocinio**.

Per conseguire gli obiettivi sopra richiamati (rinviando, per maggiori dettagli, al capitolo del presente dossier dedicato ai "principali contenuti della proposta"), la Commissione propone, in estrema sintesi, misure volte a:

- a. introdurre il **principio di non discriminazione** per i tirocinanti, al fine di garantire che, per quanto riguarda le **condizioni di lavoro**, compresa la retribuzione, essi **non ricevano** di norma **un trattamento meno favorevole** di quello dei lavoratori stabilmente alle dipendenze dello stesso datore di lavoro, a meno che non sussistano **motivi oggettivi** di trattamento differenziato;
- b. garantire che i **tirocini non servano per nascondere posti di lavoro stabili**. Le autorità competenti potranno effettuare **controlli e ispezioni** e chiedere alle imprese di comunicare il numero, la durata e le condizioni di lavoro dei tirocini. Gli Stati membri dovranno fissare un limite che indichi la **durata eccessiva** dei tirocini e che servirà come possibile parametro di valutazione per le autorità competenti;
- c. prevedere la possibilità per i **rappresentanti dei lavoratori** di impegnarsi **per conto dei tirocinanti a tutela dei loro diritti**;
- d. obbligare gli Stati membri a garantire la presenza di canali attraverso i quali i **tirocinanti possano denunciare pratiche scorrette** e cattive condizioni di lavoro.

La nuova direttiva si applicherebbe ai **tirocinanti** dell'UE che hanno un **contratto di lavoro o un rapporto di lavoro** quali definiti dalla normativa, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE. Essa riguarderebbe, in sostanza, secondo la Commissione, i tirocini nel libero mercato (OMT) e i tirocini associati a politiche attive del mercato del lavoro (ALMP).

La nuova direttiva è infine integrata da una proposta di **raccomandazione** del Consiglio su un quadro di qualità rafforzato per i tirocini (*v. infra*) che si applicherebbe non soltanto ai tirocini OMT e ALMP, ma anche a quelli che sono parte integrante di programmi di istruzione e formazione formale (ECT) e a quelli obbligatori per accedere a professioni specifiche (MPT). Ciò al contrario della raccomandazione del Consiglio del 2014 che, invece, non comprende queste ultime due tipologie di tirocini.

Contesto, motivazione dell'intervento e valutazione di impatto

La presentazione della proposta in esame fa seguito ad una **valutazione** della raccomandazione del 2014, presentata dalla Commissione nel gennaio 2023. Pur evidenziando l'impatto positivo della medesima raccomandazione, in particolare nei paesi che dispongono di sistemi di tirocinio meno sviluppati, la Commissione ha rilevato come vi siano **margini di miglioramento** in relazione all'applicazione, al monitoraggio e al rispetto dei principi di qualità del quadro. Ritiene inoltre che sussistano **due situazioni problematiche e illegali** riscontrabili in tutti i tipi di tirocinio nell'UE: 1) **tirocini non conformi** (ossia utilizzati per la loro finalità prevista, ma che non sono conformi alla legislazione nazionale o dell'UE applicabile); 2) **presunti tirocini** (ossia rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini).

L'iniziativa della Commissione intende anche dare seguito alla **risoluzione** del Parlamento europeo del 14 giugno 2023, che ha sollecitato un **aggiornamento della raccomandazione del Consiglio del 2014** su un quadro di qualità per i tirocini (*v. infra*), in particolare allo scopo di trasformarla in uno **strumento legislativo più forte**, nonché alle richieste di migliorare la qualità

dei tirocini pervenute tra l'altro dalla [Conferenza sul futuro dell'Europa](#), dal [Comitato economico e sociale europeo](#) e dal [Comitato delle regioni](#).

La risoluzione ha anche chiesto di adottare una **direttiva** che ricomprendesse i tirocini **OMT**, **ALMP** e **MPT** e una **decisione** per quelli **ECT**. In fase di consultazione delle parti sociali (v. *infra*), i **sindacati** si sono espressi a favore di una **direttiva** che ricomprendesse i tirocini **OMT**, **ALMP** e **MPT** e di una **raccomandazione** riguardante **tutti i tipi di tirocini**. Al contrario, le **associazioni datoriali non hanno sostenuto l'ampliamento del campo di applicazione**, ritenendo che ECT e MPT siano già soggetti a sistemi di *governance* strutturati e regolamentati.

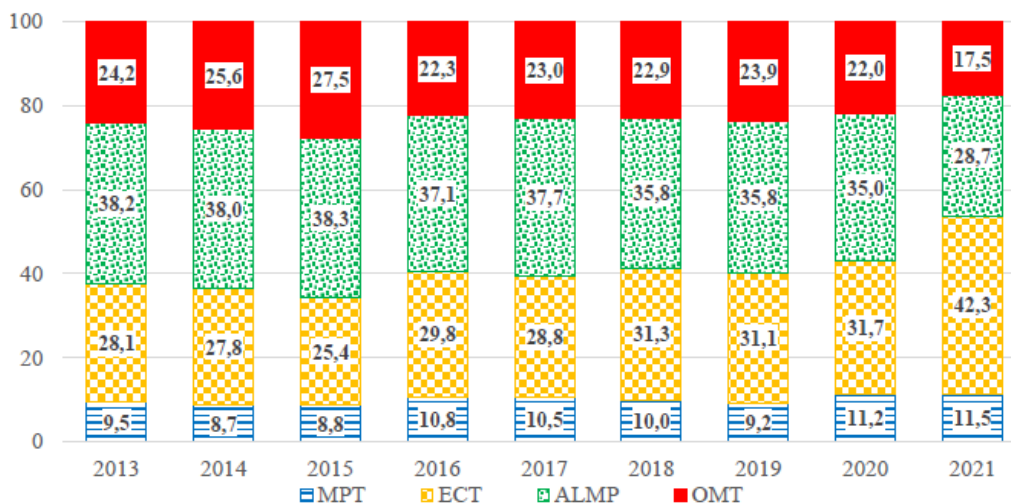
I tirocini nell'UE

Secondo le stime riportate dalla Commissione, nel **2019** nell'UE vi erano **3,1 milioni di tirocinanti**, di cui **1,6 milioni retribuiti** e **1,5 milioni non retribuiti**.

Dalle stime emerge altresì che nel 2019 circa 370 mila tirocinanti retribuiti hanno svolto tirocini di lunga durata (superiore a sei mesi), tra cui quelli consecutivi/ripetuti presso il medesimo datore di lavoro. Di questi tirocinanti, circa 100 mila hanno svolto un tirocinio di lunga durata con contenuti di apprendimento **scadenti**. Un numero crescente di tirocinanti nell'UE partecipa inoltre a **tirocini transfrontalieri** (21% dei tirocinanti nel 2023 rispetto al 9% del 2013), a dimostrazione del potenziale dei tirocini di contribuire a una mobilità equa dei lavoratori nell'UE.

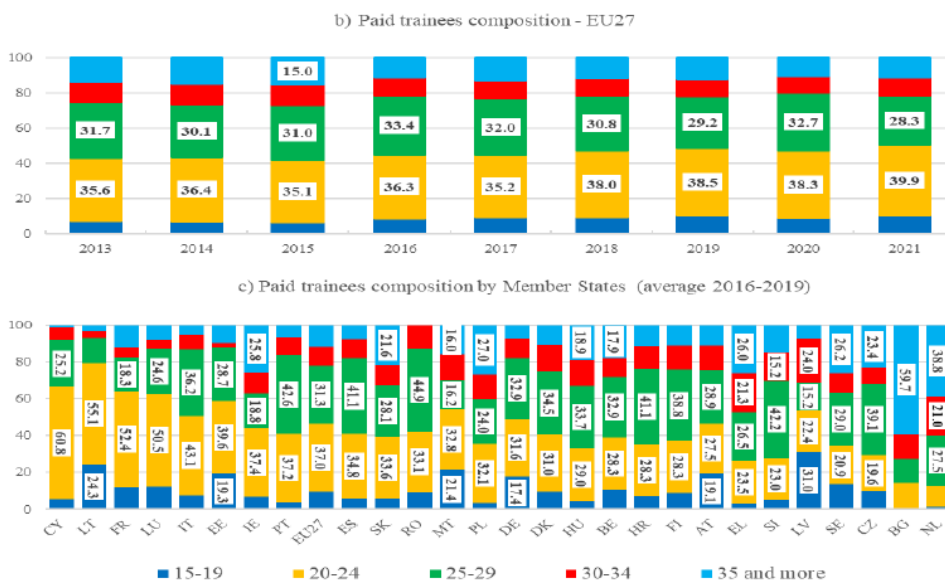
Per quanto concerne più nello specifico i **tirocini retribuiti**, la Commissione dispone in verità anche del dato aggiornato per il 2021: ve ne erano **1,3 milioni** nell'UE, quindi circa 300 mila in meno rispetto al 2019. Il calo è imputabile essenzialmente allo scoppio della **crisi pandemica**.

I tirocini ALMP hanno rappresentato circa un terzo dei tirocini retribuiti nell'UE nel 2021 (28,7%), sebbene la loro quota sia in diminuzione rispetto agli anni precedenti. I tirocini ECT e OMT hanno rappresentato rispettivamente il 42,3% e il 17,5% dei tirocini retribuiti; infine, i tirocini MPT la quota residua, pari all'11,5%, come si evince dal grafico seguente, tratto dalla valutazione d'impatto, che riporta anche le percentuali degli anni precedenti.

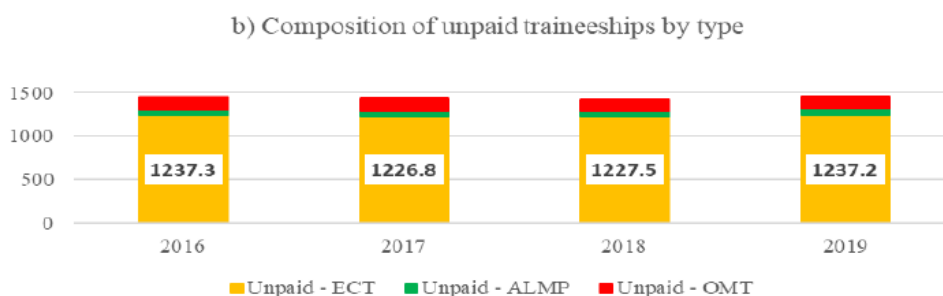


La Commissione riporta anche dati sull'**Italia**. Tra questi, si segnalano i seguenti: la maggior parte dei tirocini retribuiti sono ALMP (più del 70%); la maggior parte dei tirocini retribuiti avviene nei settori manifatturiero (25,7%) e del commercio al dettaglio e all'ingrosso (19,7%); i tirocinanti retribuiti sono per il 57% uomini.

I grafici seguenti, tratti dalla valutazione d'impatto, riportano informazioni sulla **percentuale di tirocini retribuiti per fasce di età**, sia a livello UE che di Stati membri.



Con riferimento, invece, ai **tirocini non retribuiti**, la Commissione rileva tra l'altro che la maggior parte di essi nel 2019 ha riguardato i tirocini ECT (71,1%), poi i tirocini OMT (25,3%) e infine i tirocini ALMP (12,5%) (grafico seguente). In **Italia**, il 41,1% dei tirocinanti non retribuiti era nella fascia di età 18-24.



Gli ultimi dati UE su disoccupazione giovanile e NEET

La Commissione ricorda che i tirocini rappresentano un importante strumento per formare i giovani e favorire il loro ingresso nel mercato del lavoro e, pertanto, possono contribuire a **ridurre il tasso di disoccupazione giovanile**, che **rimane ancora molto alto nell'UE**, specie in alcuni Paesi, tra cui l'Italia, nonché a **ridurre il numero dei cd. NEET**, ossia dei giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo, anche per conseguire l'obiettivo che l'UE si è fissata di ridurre, entro il 2030, il tasso di giovani NEET di età compresa tra i 15 e i 29 anni dal 12,6% (2019) al 9%.

Gli ultimi [dati Eurostat](#) sulla **disoccupazione giovanile nell'UE** (18-25 anni di età) rilevano che essa si attestava al **14,6% nel marzo 2024**, con punte sopra al 20% tra l'altro in **Italia** (20,1%), Spagna (27,2%), Grecia (21,1%) e Portogallo (22,3%).

Gli ultimi [dati Eurostat](#) sui **NEET**, invece, rilevano che a **fine 2023** nell'UE la percentuale di giovani (nella fascia di età 15-29 anni, quindi allineata alla nuova Garanzia giovani) che non lavorano né seguono un percorso scolastico o formativo si attestava all'**11,2%**, con punte particolarmente elevati in alcuni paesi come Grecia (15,9%), **Italia** (16,1%) e Romania (19,3%).

Coerenza della proposta con il quadro dell'UE vigente

Anzitutto, la proposta in esame dà seguito al [quadro di qualità per i tirocini a livello dell'UE](#) del 2014, che ha stabilito 21 principi affinché gli Stati membri possano garantire tirocini di qualità

elevata, tra l'altro attraverso contratti di tirocinio scritti, obiettivi di apprendimento chiaramente definiti e informazioni trasparenti sulla retribuzione e sulla protezione sociale.

Inoltre, sottolinea la Commissione, la proposta si inserisce, nell'ambito dell'[Anno europeo delle competenze](#), tra le iniziative volte a promuovere l'**occupazione giovanile**, in linea con il primo e il quarto principio del [Pilastro europeo dei diritti sociali](#), che sanciscono, rispettivamente, il diritto a "un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi" e "al proseguimento dell'istruzione, al tirocinio o all'apprendistato oppure ad un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema di istruzione".

La Commissione sottolinea altresì che, in via generale, l'azione dell'UE per sostenere i giovani passa attraverso una serie di programmi strategici, quali in particolare:

- il **sistema di garanzia per i giovani**, (comprendente l'[iniziativa a favore dell'occupazione giovanile](#)), nell'ambito del quale dal 2014 circa 50 milioni di giovani hanno ricevuto un'offerta di lavoro, formazione continua, apprendistato e/o tirocinio;
- il [Fondo sociale europeo Plus 2021-2027](#), mediante cui gli Stati membri stanno investendo nell'occupazione giovanile circa 17,3 miliardi di euro;
- la nuova iniziativa **ALMA** (*Aim, Learn, Master, Achieve*), che si rivolge ai NEET;
- **Erasmus+**, che finanzia iniziative di istruzione e formazione destinate ai giovani.

La Commissione rileva infine che la proposta si pone in linea di continuità con altre direttive che mettono a disposizione dei tirocinanti importanti strumenti giuridici, come:

- la [direttiva UE 2019/1152](#) relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'ambito di rapporti di lavoro non standard, ritenuta dalla Commissione particolarmente importante per i tirocinanti in considerazione della durata limitata del rapporto di lavoro e della vulnerabilità nel mercato del lavoro;
- la [direttiva CE 1999/70](#) sul lavoro a tempo determinato, volta a prevenire gli abusi derivati dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato (a cui sono soggetti anche i tirocinanti);
- la [direttiva UE 2022/2041](#) sui salari minimi adeguati nell'UE, finalizzata a migliorare l'adeguatezza dei salari minimi negli Stati membri;
- la [direttiva CEE 89/391](#) concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, ritenuta applicabile anche ai tirocinanti;
- la [direttiva CE 2000/78](#) che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro, che in particolare vieta la discriminazione dei giovani tirocinanti in ragione della loro età.

La normativa italiana sui tirocini (a cura del Servizio Studi)

Tenuto conto del contenuto e della portata della proposta di direttiva in esame, appare utile riportare sinteticamente la disciplina di diritto interno relativa ai tirocini.

In base alla definizione introdotta dalla [legge di bilancio 2022](#) (art. 1, co. 720, L. 234/2021) il **tirocinio** è il **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. Secondo la normativa in oggetto, **il tirocinio non costituisce rapporto di lavoro e non può essere utilizzato in sostituzione di lavoro dipendente**.

Si distingue tra tirocinio **curricolare** e tirocinio **extracurricolare**. Il primo è **funzionale al conseguimento** di un **titolo di studio formalmente riconosciuto**, mentre il secondo è diretto all'**inserimento** o al **reinserimento nel mondo del lavoro** di giovani disoccupati o inoccupati e consiste in un **periodo di orientamento al lavoro e di formazione**, che si realizza sulla base di un **Progetto Formativo Individuale** concordato fra soggetto promotore, soggetto ospitante e

tirocinante, nel quale sono definiti gli obiettivi formativi da conseguire e le relative modalità di svolgimento.

Quanto all'eventualità di un uso distorto o fraudolento del tirocinio il soggetto ospitante è punito con la pena dell'ammenda di 50 euro per ciascun tirocinante coinvolto e per ciascun giorno di tirocinio, ferma restando la possibilità, su domanda del tirocinante, di riconoscere la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato a partire dalla pronuncia giudiziale.

In aggiunta, in base alle [Linee guida del 2017](#), che continuano ad essere operative nelle more dell'emanazione delle nuove linee guida previste dalla legge di bilancio 2022, la **durata massima** dei tirocini extracurricolari, comprensiva di proroghe e rinnovi, non può essere superiore a **12 mesi**, mentre la **durata minima** non può essere inferiore a **2 mesi**, ad eccezione del tirocinio svolto presso soggetti ospitanti che operano stagionalmente, per i quali la durata minima è ridotta ad 1 mese.

L'**indennità** riconosciuta al tirocinante - di importo non inferiore a 300 euro mensili - è erogata per intero a fronte di una partecipazione minima ai tirocini del 70% su base mensile.

Sulla base di tali Linee guida, ciascuna regione, esercitando la propria competenza legislativa in materia di formazione professionale, ha definito la disciplina del tirocinio extracurricolare applicabile sul proprio territorio.

La legge di bilancio 2022 ha disposto altresì che:

- in caso di **mancata corresponsione dell'indennità** di partecipazione si applica una **sanzione amministrativa** a carico del trasgressore il cui ammontare, proporzionato alla gravità dell'illecito commesso, varia da un minimo di **1.000 euro** a un massimo di **6.000**;
- i tirocini sono soggetti a **comunicazione obbligatoria** da parte del soggetto ospitante;
- nei confronti dei tirocinanti, il **soggetto ospitante** è tenuto, a propria cura e spese, al **rispetto integrale** delle **disposizioni in materia di salute e sicurezza** sul lavoro (di cui al D.Lgs. 81/2008).

Le nuove linee guida previste dalla legge di bilancio 2022 (art. 1, co. 721, L. 234/2021) dovranno inoltre essere emanate sulla base dei seguenti criteri:

- a. **individuazione** degli **elementi qualificanti**, quali il **riconoscimento** di una **congrua indennità di partecipazione**, la **fissazione** di una **durata massima** comprensiva di eventuali rinnovi, e **limiti numerici** di tirocini attivabili in relazione alle dimensioni di impresa;
- b. **definizione** di **livelli essenziali della formazione**, che prevedono un bilancio delle competenze all'inizio del tirocinio e una certificazione delle competenze alla sua conclusione;
- c. definizione di **forme e modalità di contingentamento** per vincolare l'attivazione di nuovi tirocini alle assunzioni di una **quota minima di tirocinanti** al termine del periodo di tirocinio;
- d. previsione di **azioni e interventi** finalizzati alla **prevenzione** e al **contrasto** nei confronti di un **uso distorto** dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività.

Le motivazioni della proposta

Nella relazione illustrativa della proposta e nella [valutazione d'impatto](#) che la accompagna, la Commissione europea **espone** in dettaglio **le motivazioni** alla base dell'iniziativa.

In particolare, la Commissione riscontra, in tutti i tipi di tirocinio nell'UE, **due situazioni problematiche**. La **prima** è costituita dai **tirocini utilizzati per le finalità formative previste**, ma **non conformi** alla legislazione nazionale o dell'UE applicabile. In questi casi, i tirocini risultano di scarsa qualità, non retribuiti o con remunerazioni ingiustificatamente basse.

La **seconda** ricorre nel caso in cui il **tirocinio** venga **utilizzato** come **strumento sostitutivo di rapporti di lavoro regolari**, con la conseguenza che i lavoratori risultano privati dei diritti sanciti dal diritto UE, dal diritto nazionale o dai contratti collettivi.

A giudizio della Commissione, l'uso distorto e illegale dei tirocini **pregiudica** anzitutto le **condizioni di lavoro** tanto dei tirocinanti quanto dei lavoratori regolari e rischia di nuocere **l'equità sociale**; inoltre, può creare **condizioni di disparità** tra i soggetti promotori dei tirocini, il

che rappresenta un problema per le imprese, soprattutto per le PMI. Infine, vi è il rischio di una **concorrenza sleale** sul mercato e di uno squilibrio tra domanda e offerta di competenze, che possono ostacolare la competitività dell'UE.

Alla luce di queste motivazioni, la Commissione ritiene necessario un intervento normativo a livello UE.

Opzioni regolative - opzione prescelta

Alla luce del quadro sopra riportato, la valutazione d'impatto ha individuato **tre aree politiche problematiche** nelle quali intervenire (uso problematico dei tirocini da parte dei soggetti che ne sono promotori; scarsa qualità dei tirocini; disparità di accesso agli stessi) e, di conseguenza, ha esaminato **tre opzioni strategiche** di intervento particolarmente articolate, che combinano misure legislative e non legislative, al fine di affrontare e risolvere le suddette problematiche.

L'opzione strategica **prescelta** è costituita da un **pacchetto** composto dalla proposta di direttiva in esame, applicabile, come già sottolineato, ai tirocinanti che sono lavoratori ai sensi del diritto dell'UE, e dalla citata raccomandazione aggiornata riguardante tutti i tirocinanti. Ad avviso della Commissione, tale opzione riflette in modo adeguato le priorità indicate dalla citata **risoluzione** del Parlamento europeo del 2023 e le indicazioni provenienti dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, dai sindacati e delle organizzazioni giovanili.

Gli impatti dell'opzione prescelta

Benefici

Secondo la Commissione, l'opzione prescelta avrà un **effetto positivo** sulla condizione dei tirocinanti, in quanto ridurrà i **tirocini di scarsa qualità e di durata eccessiva**, garantirà una **retribuzione più equa**, un più elevato **accesso alla protezione sociale** e migliori **opportunità di apprendimento**. Potrebbe inoltre potenzialmente interessare fino a 1,5 milioni di tirocinanti non retribuiti e 300 mila tirocinanti retribuiti senza accesso alla piena protezione sociale. La Commissione prevede un impatto positivo anche sui **soggetti fornitori dei tirocini**, in termini di concorrenza di mercato più equa. I datori di lavoro trarrebbero inoltre vantaggio da incrementi di produttività e competitività grazie ad una forza lavoro più qualificata e maggiormente diversificata.

Costi

La Commissione segnala che l'opzione prescelta genererà anche oneri, principalmente derivanti dal possibile aumento del costo del lavoro e delle procedure e sanzioni amministrative o giudiziarie nonché dalla necessità di adeguarsi alle nuove disposizioni e di fornire (su richiesta) informazioni sui tirocinanti e sui loro contratti alle autorità competenti.

Consultazione dei portatori di interessi

La Commissione informa di aver effettuato una **consultazione in due fasi delle parti sociali dell'UE** ai sensi dell'art. 154 TFUE, da cui è emersa **l'impossibilità di raggiungere un accordo** tra le stesse sul contenuto della proposta.

I **sindacati** hanno accolto con **favore** la proposta, sottolineando che gli obiettivi principali dell'azione dell'UE devono essere la definizione di norme minime vincolanti per i tirocini nell'UE e la creazione di condizioni di parità che scoraggino gli abusi.

I **datori di lavoro**, pur concordando con l'obiettivo generale e con la maggior parte delle scelte politiche previste dall'opzione preferita, si sono mostrati **contrari** ad una misura giuridicamente vincolante,

preferendo un'azione non legislativa, finalizzata all'attuazione e al monitoraggio del quadro di qualità per i tirocini del 2014. In aggiunta, i datori di lavoro hanno sottolineato l'assenza di dati (in particolare sui tirocini sul libero mercato) nonché il legame tra la retribuzione e la qualità dei tirocini.

La Commissione informa di aver altresì condotto una **indagine online** con i portatori di interessi nazionali, al fine di raccogliere le buone pratiche attuate negli Stati membri e il loro impatto sulla qualità dei tirocini, nonché colloqui mirati con portatori di interessi a livello UE.

Principali contenuti della proposta

La [proposta di direttiva](#) in esame consta di **5 capi** e **15 articoli**.

Capo I - Disposizioni generali

Il Capo I contiene le **disposizioni generali**.

L'art. 1 definisce l'**oggetto** della direttiva che, come già detto, è quello di stabilire un quadro comune di principi e misure volti a migliorare e garantire il rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e a contrastare i rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini.

L'art. 2 contiene le **definizioni** applicabili ai fini della direttiva. In particolare, contiene, accanto alle definizioni di "tirocinio", già riportata in premessa, di "rapporto di lavoro regolare" e "dipendente regolare", anche quella di "**tirocinante**", che coincide con "qualsiasi persona che intraprende un tirocinio e ha un **contratto di lavoro** o un **rapporto di lavoro** quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia".

La Commissione afferma che, alla luce della **giurisprudenza della Corte** (si rinvia, al riguardo, alla [sentenza](#) C-66-85, *Lawrie-Blum*), ai sensi del diritto UE una persona può essere considerata lavoratore se "**esercita attività reali ed effettive**, svolte sotto la **supervisione** di un'altra persona e dietro **compenso**". Conseguentemente, i tirocinanti non retribuiti non possono essere considerati "lavoratori" ai sensi del diritto dell'UE.

Capo II - Parità di trattamento

Il Capo II è costituito dall'art. 3, che sancisce il **principio di non discriminazione** dei tirocinanti in relazione alle **condizioni di lavoro**, compresa la **retribuzione**. In particolare, gli Stati membri devono predisporre misure atte a garantire che i tirocinanti **non siano trattati in modo meno favorevole rispetto ai dipendenti regolari comparabili** appartenenti allo stesso stabilimento o, in assenza, rispetto al contratto collettivo applicabile o, in mancanza di quest'ultimo, in conformità alla legge o alle prassi nazionali. Un **trattamento diverso** può però essere giustificato in base a **ragioni oggettive**, quali mansioni diverse, un livello inferiore di responsabilità o di intensità del lavoro o il peso della componente di apprendimento e formazione.

Capo III - Rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini

Il Capo III prevede disposizioni per la lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini. L'art. 4 stabilisce che gli Stati membri devono adottare misure volte a prevedere **controlli ed ispezioni efficaci** delle autorità nazionali competenti finalizzati a individuare e contrastare, tramite **misure coercitive**, le pratiche con cui un rapporto di lavoro regolare viene camuffato da tirocinio per offrire livelli inferiori di protezione dei lavoratori, anche per quanto riguarda le condizioni di lavoro e la retribuzione.

Al fine di stabilire se un presunto tirocinio costituisca un rapporto di lavoro regolare, l'art. 5 impone alle autorità competenti di effettuare una **valutazione complessiva** di tutti gli **elementi fattuali** pertinenti e, segnatamente, dei seguenti:

- a. l'**assenza** di una **componente significativa di apprendimento o formazione** nel presunto tirocinio;
- b. la **durata eccessiva** del presunto tirocinio o dei presunti tirocini multipli e/o consecutivi presso lo stesso datore di lavoro da parte della stessa persona;
- c. **livelli equivalenti di mansioni, responsabilità e intensità del lavoro** per i presunti tirocinanti e per i dipendenti regolari in posizioni comparabili presso lo stesso datore di lavoro;
- d. il requisito di **un'esperienza lavorativa precedente** per i candidati al tirocinio, acquisita nello **stesso settore di attività o in un settore analogo** in assenza di una giustificazione adeguata;
- e. una **percentuale elevata** di presunti tirocini rispetto ai rapporti di lavoro regolari presso lo stesso datore di lavoro;
- f. un **numero significativo** di presunti tirocinanti **presso lo stesso datore di lavoro** che hanno completato due o più tirocini o hanno avuto rapporti di lavoro regolari nello stesso settore di attività o in un settore analogo prima dello svolgimento del presunto tirocinio.

L'art. 5 stabilisce inoltre, a **carico dei datori di lavoro**, un obbligo di informazione nei confronti delle autorità competenti al fine di aiutare queste ultime a effettuare la valutazione. Tale obbligo si applica soltanto **su richiesta** delle **autorità**. Devono essere fornite **informazioni** sul **numero** e sulla **durata** dei tirocini e dei rapporti di lavoro regolari, sulle **condizioni di lavoro** (compresa tra l'altro la **retribuzione**), sulle componenti di apprendimento e formazione e sugli avvisi di posti vacanti per tirocini.

Stabilisce infine che gli Stati membri devono fissare un **termine temporale** che indichi la **durata eccessiva** dei tirocini ai fini della valutazione e norme che **impongano ai datori di lavoro** di includere, negli avvisi di posti vacanti e negli annunci per tirocini, **informazioni** su mansioni previste, condizioni di lavoro, retribuzione, protezione sociale, elementi di apprendimento e formazione.

Capo IV - Applicazione e misure di sostegno

Il Capo IV concerne l'applicazione e le misure di sostegno. L'art. 6, per garantire il rispetto del diritto UE applicabile ai lavoratori in relazione ai tirocinanti, impone agli Stati membri l'adozione di misure per:

- a. garantire una **pubblicità** chiara, completa e facilmente accessibile delle **informazioni** sui **diritti** dei tirocinanti;
- b. elaborare **orientamenti per i datori di lavoro** dei tirocinanti in merito al quadro giuridico dei tirocini, compresi gli aspetti pertinenti del diritto del lavoro e della protezione sociale;
- c. prevedere **controlli e ispezioni** efficaci da parte delle autorità competenti;
- d. garantire che le autorità competenti dispongano di **risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie** per effettuare controlli e ispezioni efficaci e di competenza per infliggere **sanzioni**;
- e. **sviluppare la capacità delle autorità competenti**, in particolare attraverso attività di formazione e orientamenti, di individuare e perseguire in maniera proattiva i datori di lavoro inadempienti;
- f. rendere disponibili ai tirocinanti **canali per denunciare pratiche scorrette e cattive condizioni di lavoro** e informazioni su tali canali.

L'art. 7 impone agli Stati membri di offrire ai **tirocinanti**, compresi quelli il cui rapporto di lavoro è cessato, l'accesso a un **meccanismo efficace e imparziale** di risoluzione delle controversie e il **diritto di ricorso**, comprendente anche il diritto a un **risarcimento adeguato**, qualora i loro diritti siano violati ai sensi della direttiva o di altre normative del diritto UE applicabili ai lavoratori. L'art. 8 consente ai **rappresentanti dei lavoratori** di avviare, per conto di uno o più tirocinanti o a loro

sostegno, e con il loro consenso, **procedimenti giudiziari** o **amministrativi** per far valere i diritti dei tirocinanti.

L'art. 9 obbliga gli Stati membri a **proteggere** i tirocinanti e i loro rappresentanti da trattamenti o conseguenze sfavorevoli derivanti da **un reclamo o un procedimento** promossi nei confronti del datore di lavoro al fine di garantire il rispetto dei diritti previsti dalla direttiva. Inoltre, impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per **vietare il licenziamento** (o suo equivalente) di un tirocinante per il fatto che abbia esercitato i diritti previsti dalla direttiva o da altre normative dell'Unione applicabili ai lavoratori. Stabilisce anche il diritto dei tirocinanti che ritengano di essere stati licenziati per aver esercitato i loro diritti ai sensi della direttiva di chiedere al datore di lavoro di fornire **ragioni debitamente giustificate** per il licenziamento. Se un tirocinante presenta fatti che fanno presumere che sia stato licenziato per aver esercitato i propri diritti ai sensi della direttiva, la disposizione pone **a carico del datore di lavoro l'onere di dimostrare** che il licenziamento o le misure equivalenti sono state basate su ragioni diverse.

L'art. 10 impone agli Stati membri di prevedere **sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive** in caso di violazione di disposizioni nazionali adottate in attuazione della direttiva.

Capo V - Disposizioni finali

Il Capo V reca le **disposizioni finali**.

In particolare, l'art. 11 chiarisce che nessuna disposizione della direttiva dovrebbe essere interpretata in modo tale da **ridurre la protezione dei lavoratori** garantita da altri strumenti, e che essa non costituisce un motivo valido per ridurre il **livello generale di protezione** riconosciuto ai lavoratori, compresi i tirocinanti. Consente inoltre agli Stati membri di introdurre disposizioni più favorevoli ai lavoratori o di promuovere o consentire l'applicazione di contratti collettivi ad essi che siano più favorevoli.

Inoltre, l'art. 12 stabilisce che gli Stati membri hanno a disposizione **due anni** per recepire la direttiva nel diritto nazionale, garantendo un **coinvolgimento adeguato** delle **parti sociali**, alle quali possono affidare l'attuazione della direttiva.

La proposta di raccomandazione su un quadro di qualità rafforzato per i tirocini

Come già riportato, contestualmente alla "direttiva sui tirocini" la Commissione ha presentato una proposta di **raccomandazione** del Consiglio su un quadro di qualità rafforzato per i tirocini che si applica a **tutti** i tirocinanti, indipendentemente dalla posizione professionale, compresi i tirocini che sono parte integrante di programmi di istruzione e formazione formale e quelli obbligatori per accedere a professioni specifiche. Tra i **principali elementi** della raccomandazione riveduta vi sono:

- la richiesta di una **retribuzione equa** per i tirocinanti;
- la garanzia di accesso a una **protezione sociale adeguata** per i tirocinanti, compresa una copertura adeguata in linea con la legislazione nazionale dello Stato membro;
- la nomina di un **tutor** per fornire ai tirocinanti un sostegno e consigli mirati;
- la promozione della **parità di accesso alle opportunità di tirocinio** presso le persone in situazioni di vulnerabilità e facendo in modo che i luoghi di lavoro siano accessibili ai tirocinanti con disabilità;
- la possibilità di svolgere **lavoro ibrido e da remoto** garantendo che i tirocinanti ricevano l'attrezzatura necessaria;
- **l'aumento dell'occupabilità** mediante un ulteriore orientamento professionale e incentivi ai soggetti promotori di tirocini affinché offrano ai tirocinanti un impiego stabile dopo il tirocinio.

Questi nuovi elementi - osserva la Commissione - si aggiungono a quelli già contenuti nella raccomandazione del 2014 su un quadro di qualità per i tirocini, ad esempio avere avvisi di posto vacante chiari, fornire al tirocinante un contratto scritto prima dell'inizio del tirocinio che ne definisca i termini, garantire che i tirocini non siano eccessivamente lunghi o ripetuti, far sì che l'esperienza di apprendimento

sia una parte fondamentale, garantire gli aspetti relativi alla salute e alla sicurezza e promuovere il successivo riconoscimento dei tirocini.

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'**articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE** che prevede la possibilità di adottare **direttive** finalizzate a stabilire prescrizioni minime applicabili tra l'altro alle "**condizioni di lavoro**" di cui all'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro e evitando di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di PMI.

Sussidiarietà

La proposta è accompagnata da una "**Subsidiarity Grid**" (Griglia di Sussidiarietà) che giustifica, più approfonditamente rispetto alla relazione introduttiva, la necessità e il valore aggiunto dell'azione legislativa a livello UE.

La Commissione motiva la **necessità di intervenire legislativamente a livello europeo UE** in quanto un'iniziativa dell'Unione può **coordinare gli Stati membri** nell'adozione di misure in grado di affrontare i problemi specifici individuati in tutti i tipi di tirocini, dal momento che in tutti gli ordinamenti **permangono sfide significative** riguardo all'utilizzo, alla qualità e all'accesso ai tirocini.

L'azione dei **solli Stati membri** non garantirebbe, a giudizio della Commissione, lo stesso livello di protezione in termini di trasparenza e prevedibilità, rischiando di **umentare le divergenze**, mentre un'iniziativa dell'UE favorirebbe la **convergenza sociale verso l'alto** e una migliore applicazione dei diritti del lavoro esistenti. Oltre a evidenziare che la proposta contribuirebbe a migliorare la parità di condizioni per i tirocinanti e i soggetti promotori dei tirocini nell'UE, la Commissione sottolinea il carattere di **completamento e sostegno** dell'iniziativa rispetto alle azioni degli Stati, in linea con l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE. La proposta, infine, nel prevedere un'**armonizzazione** minima dei sistemi nazionali, riconosce la **possibilità di affidare l'attuazione della direttiva alle parti sociali**.

Proporzionalità

La Commissione ritiene, anche richiamando i risultati della valutazione di impatto, che il **principio di proporzionalità** sia rispettato, in quanto la proposta stabilisce prescrizioni minime per conseguire gli obiettivi, considerate l'entità e la natura dei problemi individuati.

La Commissione evidenzia al riguardo che la proposta:

- permette agli Stati di mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli;
- lascia agli Stati la possibilità di definire il metodo e la forma di intervento per attuare la direttiva;
- prevede costi di attuazione ragionevoli e giustificati. Ad esempio, i datori di lavoro devono fornire alle autorità informazioni sui tirocini soltanto su richiesta.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la **procedura legislativa ordinaria**.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'esame dell'atto risulta avviato da parte dei parlamenti di Belgio (Camera dei rappresentanti), Germania (Bundesrat), Danimarca, Finlandia, Lituania, Lettonia, Svezia e Slovacchia.

