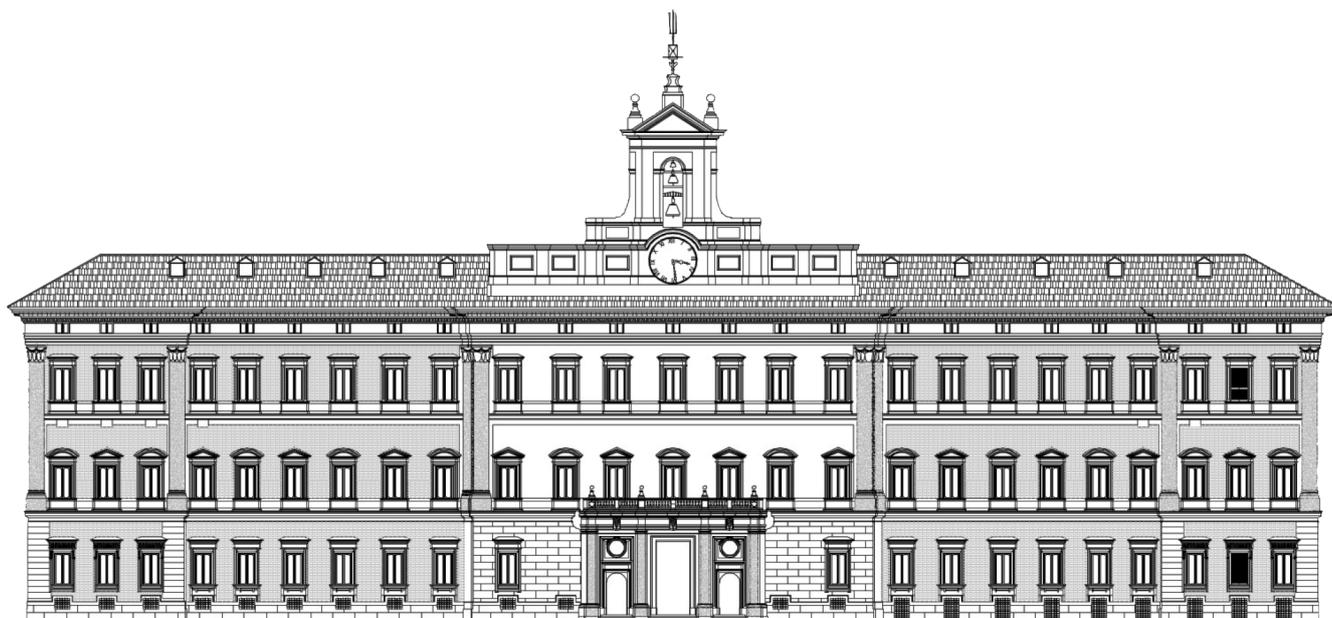




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Le iniziative della Commissione europea in materia di tirocini

n. 70

18 giugno 2024



Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Le iniziative della Commissione europea in materia di tirocini

n. 70

18 giugno 2024

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cdrue@camera.it - ✎ [@CD_europa](https://twitter.com/CD_europa) - europa.camera.it).

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

DATI IDENTIFICATIVI	1
LE INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE EUROPEA IN MATERIA DI TIROCINI	3
• Finalità e oggetto	3
• La valutazione generale del Governo nella relazione trasmessa sulla proposta di direttiva	5
• Le valutazioni della Commissione politiche dell'UE della Camera ai fini della verifica di sussidiarietà	5
• Contesto, motivazione dell'intervento e valutazione di impatto	5
• La normativa italiana sui tirocini (<i>a cura del Servizio Studi</i>)	12
• Principali contenuti della proposta di direttiva	14
• Coerenza della proposta con i principi dei trattati in materia di competenze dell'UE	20
• Principali contenuti della proposta di raccomandazione del Consiglio	22

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo di atto	<i>Proposta di direttiva COM(2024)132 e proposta di raccomandazione COM(2024)133</i>
Data di adozione	<i>20 marzo 2024</i>
Base giuridica	<i>Proposta di direttiva: art. 153, par. 2, lett. b, del TFUE Proposta di raccomandazione: artt. 153, par. 1, lett. b), 165, par. 4, 166, par. 4, e 292 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 di direttiva è esaminata secondo la procedura legislativa ordinaria; la proposta di raccomandazione secondo una procedura non legislativa</i>
Assegnazione	<i>Commissioni VII (Cultura, scienza e istruzione) e XI (Lavoro pubblico e privato) - 17 aprile 2024 la proposta di raccomandazione; 3 maggio 2024 la proposta di direttiva</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>21 giugno 2024 (proposta di direttiva)</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì (soltanto la proposta di direttiva)</i>

LE INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE EUROPEA IN MATERIA DI TIROCINI

Finalità e oggetto

Il **20 marzo 2024** la Commissione europea ha presentato un **pacchetto di misure** in materia di **tirocini**, che comprende:

- la **[proposta di direttiva](#)** COM(2024)132, volta a garantire **condizioni di lavoro di qualità** per i **tirocinanti** e a **contrastare i rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini** (cd. "**direttiva sui tirocini**");
- la **[proposta di raccomandazione](#)** del Consiglio COM(2024)133, che rivede la **[raccomandazione](#)** del Consiglio del 2014 su un **quadro di qualità per i tirocini**.

Secondo le **definizioni** contenute nell'articolo 2 della proposta di direttiva, 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", mentre per **tirocinante** si intende "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 **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 quanto specificato dalla Commissione, i **tirocini nel libero mercato (OMT)** e i **tirocini associati a politiche attive del mercato del lavoro (ALMP)**.

La **raccomandazione** del Consiglio, invece, si applicherebbe non solo 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)**, al contrario della raccomandazione del Consiglio del 2014 che, invece, non comprende queste ultime due tipologie di tirocini.

L'**obiettivo generale** del pacchetto di misure in oggetto 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, ai capitoli del presente dossier dedicati ai “principali contenuti delle proposte”), la Commissione propone, in estrema sintesi, le **seguenti misure**.

La proposta di direttiva mira in particolare 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;

Circa la questione della **retribuzione**, la Commissione specifica che [l'articolo 153, paragrafo 5, del TFUE](#) esclude una misura dell'UE che imponga direttamente che un'attività come un tirocinio debba essere svolta dietro retribuzione. Sul tema, in occasione della presentazione del pacchetto di misure in oggetto, il Commissario per il lavoro e i diritti sociali, Nicolas Schmit, ha [ribadito](#) che la Commissione non ha proposto di vietare esplicitamente i tirocini non retribuiti perché non può legalmente farlo. Ha tuttavia esortato gli Stati membri a vietare chiaramente i tirocini non retribuiti nella loro legislazione interna in fase di recepimento della direttiva.

- 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 proposta di raccomandazione invita gli Stati membri tra l'altro a:

- a) garantire una **retribuzione equa** per i tirocinanti;
- b) garantire l'accesso a una **protezione sociale adeguata** per i tirocinanti, compresa una copertura adeguata in linea con la legislazione nazionale;
- c) assicurare la nomina di un **tutor** per fornire ai tirocinanti un sostegno e consigli mirati;

- d) promuovere la **parità di accesso alle opportunità di tirocinio** per le persone in situazioni di vulnerabilità e fare in modo che i luoghi di lavoro siano accessibili ai tirocinanti con disabilità;
- e) garantire la possibilità di svolgere **lavoro ibrido e da remoto** garantendo che i tirocinanti ricevano l'attrezzatura necessaria;
- f) favorire **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.

La valutazione generale del Governo nella relazione trasmessa sulla proposta di direttiva

La **relazione del Governo** sulla proposta di direttiva in esame, trasmessa alle Camere ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234 del 2012 (di seguito "la relazione del Governo"), pur **condividendo** gli **obiettivi generali** dell'iniziativa, ritiene le **disposizioni** in essa contenute **soltanto parzialmente conformi all'interesse nazionale**. Ciò in ragione di alcune **problematiche** che si pongono con riguardo alla **base giuridica** e al rispetto del **principio di proporzionalità**, di cui si darà sinteticamente conto nei capitoli seguenti del presente dossier.

Le valutazioni della Commissione politiche dell'UE della Camera ai fini della verifica di sussidiarietà

La proposta di direttiva è stata già oggetto di esame da parte della XIV Commissione politiche dell'UE della Camera dei deputati ai fini della verifica della sua conformità al principio di sussidiarietà, di cui al Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona. Nel corso dell'esame si sono svolte le **audizioni** di **rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e Confindustria**.

In esito a tale verifica, il **12 giugno 2024** la XIV Commissione ha adottato un **documento** con cui ha ritenuto la proposta complessivamente coerente con il principio di sussidiarietà, formulando tuttavia alcune **osservazioni e considerazioni** con riferimento in particolare alla **base giuridica** utilizzata e al rispetto del **principio di proporzionalità**. Anche di questi aspetti, così come di alcuni elementi problematici delle proposte che sono stati sollevati dagli auditi, si darà dettagliatamente conto nei capitoli seguenti del presente dossier.

Contesto, motivazione dell'intervento e valutazione di impatto

La presentazione delle proposte 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 **margin 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, 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 ricompredesse 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 ricompredesse 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

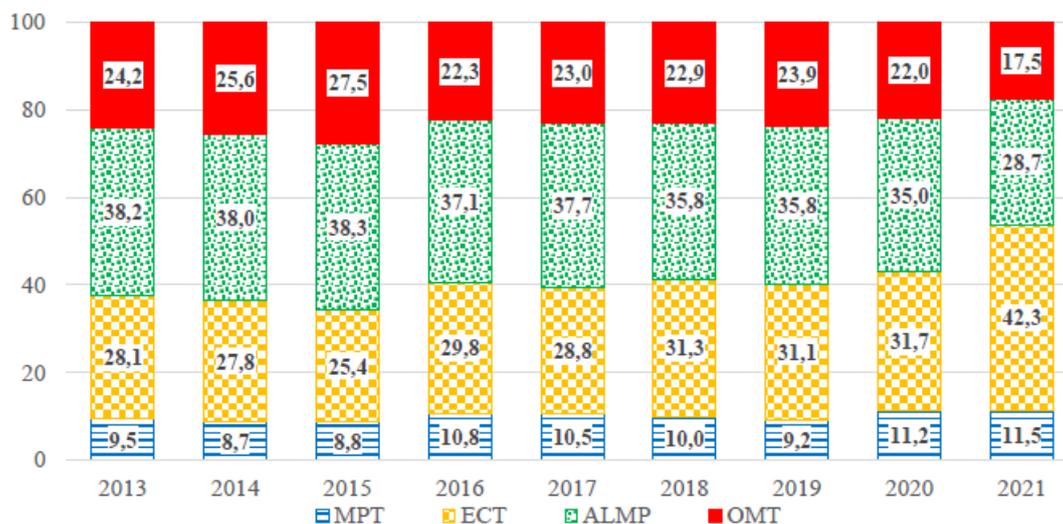
Secondo le stime riportate dalla Commissione, nel **2019** nell'UE vi erano **3,1 milioni di tirocinanti**, di cui **1,6 milioni retribuiti** e **1,5 milioni non retribuiti**.

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 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;

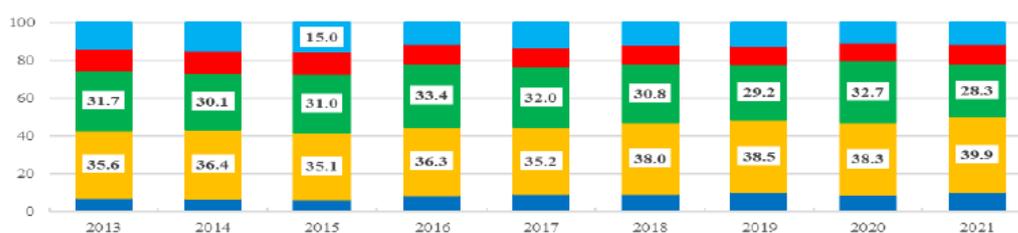
infine, i tirocini MPT la quota residua, pari all'11,5%, come si evince dal grafico seguente, tratto dalla valutazione d'impatto, che riporta anche le percentuali degli anni precedenti.



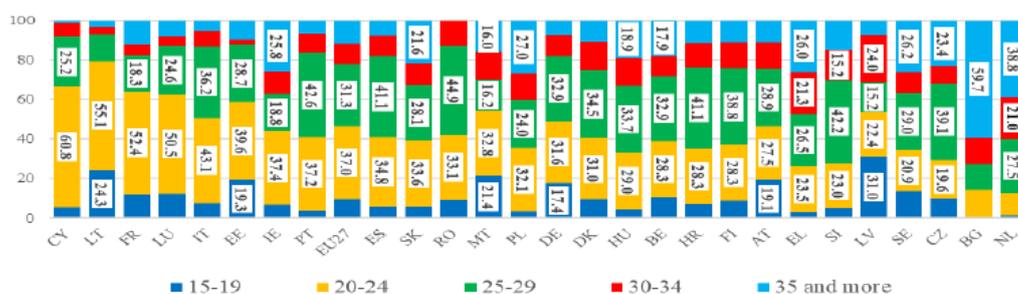
La Commissione riporta anche dati sull'**Italia**. Tra questi, si segnalano i seguenti: la maggior parte dei tirocini retribuiti sono ALMP (più del 70%); la maggior parte dei tirocini retribuiti avviene nei settori manifatturiero (25,7%) e del commercio al dettaglio e all'ingrosso (19,7%); i tirocinanti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

b) Paid trainees composition - EU27

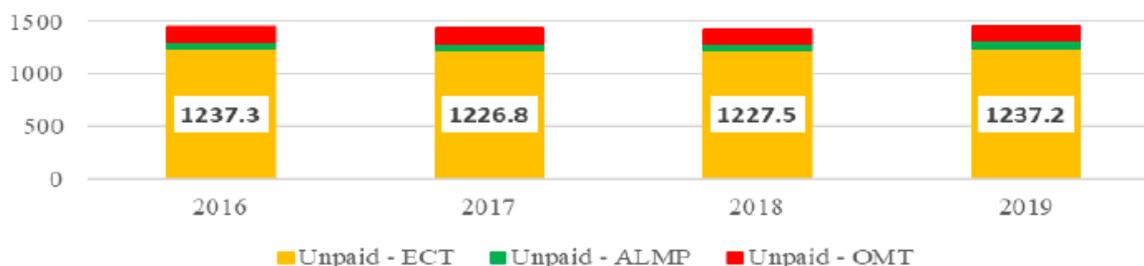


c) Paid trainees composition by Member States (average 2016-2019)



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.

b) Composition of unpaid traineeships by type



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. Si ricorda che l'UE si è fissata 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 **14,4% nell'aprile 2024**, con punte sopra al 20% tra l'altro in **Italia** (20,2%), Spagna (26,5%), Grecia (22,6%) e Portogallo (22,2%).

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 delle proposte con il quadro dell'UE vigente

Anzitutto, le proposte in esame danno seguito alla raccomandazione su un [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, le proposte si inseriscono, 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".

Più in generale, secondo quanto riportato dalla Commissione, 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 le proposte si pongono in linea di continuità con altre direttive (e raccomandazioni) 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 [raccomandazione](#) del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, che raccomanda agli Stati membri di garantire che sia i lavoratori subordinati (compresi i tirocinanti che sono

lavoratori) sia i lavoratori autonomi abbiano accesso a una protezione sociale effettiva e di livello adeguato;

- la [raccomandazione](#) del Consiglio relativa a un quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità, che stabilisce 14 criteri chiave ai fini della definizione di apprendistati efficaci e di qualità che garantiscano sia lo sviluppo delle competenze inerenti al lavoro sia lo sviluppo personale degli apprendisti.

Le motivazioni delle proposte

Nelle relazioni illustrative delle proposte e nella [valutazione d'impatto](#) che le accompagna, sono esposte 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, applicabile, come già sottolineato, ai tirocinanti che sono lavoratori ai sensi del diritto dell'UE, e dalla 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 del pacchetto.

I **sindacati** hanno accolto con **favore** la proposta di direttiva, 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.

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

Tenuto conto del contenuto e della portata delle iniziative 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.

Per quanto riguarda i **tirocini curricolari** la normativa vigente è costituita dall'art. 18 della **L. 196/1997** - che, tuttavia, ha previsto tirocini pratici e stage a favore di soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico, senza usare le locuzioni curricolare ed extracurricolare - e dal regolamento conseguentemente emanato con **D.I. 142/1998**, che detta norme con riguardo ai **soggetti abilitati** a promuovere i tirocini, agli **obblighi assicurativi** del datore di lavoro e alla **durata massima** del tirocinio curricolare. A loro volta, le istituzioni formative possono emanare regolamenti per disciplinarne l'attivazione e il funzionamento. In seguito, l'art. 1, comma 1180, della **L. 296/2006** - modificando l'art. 9-bis, comma 2, del D.L. 510/1996 (L. 608/1996) - ha disciplinato l'istituto della **comunicazione obbligatoria** al Servizio competente del Centro per l'Impiego nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro, dell'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato e di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto, di socio lavoratore di cooperativa e di associato in partecipazione con apporto lavorativo. La medesima procedura si applica ai tirocini

di formazione e di orientamento e ad ogni altro tipo di esperienza lavorativa ad essi assimilata.

Principali contenuti della proposta di direttiva

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. Contiene, accanto alle definizioni di "tirocinio" e "tirocinante", già riportate in premessa, quelle di "rapporto di lavoro regolare" e "dipendente regolare".

Per **tirocinio** si intende "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", mentre per **tirocinante** si intende "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** ([sentenza C-66-85, Lawrie-Blum](#)), ai fini del diritto dell'Unione 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.

In ragione di quanto stabilito nel Capo I, la Commissione chiarisce, nel **considerando (16)** che la direttiva "dovrebbe **applicarsi ai tirocinanti dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro** quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea", aggiungendo che "nella sua giurisprudenza, la Corte di giustizia ha stabilito criteri per determinare la situazione occupazionale di un lavoratore sulla base di un'analisi caso per caso". Precisa, inoltre, nel successivo **considerando (17)** che, in conseguenza del fatto che "i programmi di apprendimento basato sul lavoro che rientrano nella definizione di tirocinio variano in modo significativo da uno Stato membro all'altro", "gli **apprendistati possono rientrare nell'ambito di applicazione** della direttiva nella misura in cui gli apprendisti rientrano nella nozione di "lavoratore" quale definita dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE".

I **soggetti auditi** dalla Commissione politiche dell'UE (rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e Confindustria, di seguito "gli auditi"), pur ritenendo gli **obiettivi** generali della proposta di direttiva - e più in generale dell'intero pacchetto di misure presentato - **complessivamente positivi e condivisibili, concordano** tuttavia sul fatto che siano assolutamente **necessari chiarimenti** in merito all'**ambito di applicazione** e al **quadro definitorio** della proposta, al fine di **evitare confusioni interpretative ed applicative**, alla luce anche del fatto che, come precedentemente rilevato, **nell'ordinamento italiano il tirocinio non costituisce un rapporto di lavoro** e potrebbero altresì ingenerarsi **sovrapposizioni** con lo strumento dell'**apprendistato**.

La **CISL** e la **UIL** hanno sottolineato che, mentre la **definizione di tirocinio** ricomprende tutte le tipologie di tirocinio, la **definizione di tirocinante** sembrerebbe applicarsi soltanto ai tirocinanti che sono considerati già lavoratori o che hanno un contratto di lavoro (una fattispecie che secondo la CISL esiste in circa metà degli Stati membri) e quindi resterebbero **esclusi i tirocinanti italiani**, sia curricolari che extracurricolari. Andrebbe pertanto chiarito, a giudizio della **CISL**, il rapporto tra le due definizioni e quali ripercussioni esse avrebbero sul contenuto della direttiva. Confindustria ha chiesto di specificare meglio che dall'ambito applicativo della direttiva sono esclusi i tirocini curricolari e, quindi, sul piano unionale, i cd. tirocini ECT e MPT.

Tutti gli auditi hanno anche sollevato la questione di **non creare confusioni tra tirocinio e apprendistato**. La **CISL** ha chiesto di non porre i due strumenti in concorrenza e di eliminare il considerando (17), che, anche secondo la **UIL**, suscita non poche perplessità, soprattutto perché in Italia i due istituti non sono sovrapponibili, essendo completamente diversi per natura, finalità e disciplina. A giudizio dei sindacati, l'apprendistato costituisce il principale strumento per agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. **Confindustria** ha rilevato, infine, che sussiste il rischio di attribuire al tirocinio extracurricolare una fisionomia estremamente vicina a quella dell'apprendistato.

Confindustria ha anche osservato che la *ratio* che ispira la proposta, ossia quella di garantire un quadro di tutele adeguate al tirocinante, potrebbe essere perseguita a prescindere dalla necessità di ricorrere ad una precisa qualificazione giuridica del rapporto intercorrente tra il tirocinante e il soggetto ospitante, tanto più che la peculiarità del tirocinio sta nel fatto che, a differenza del rapporto di lavoro ordinario, si basa su un rapporto trilatero tra soggetto proponente (garante del progetto formativo e della sua corretta esecuzione), soggetto ospitante e tirocinante.

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.

I soggetti auditi dalla Commissione politiche dell'UE hanno sollevato numerose **perplexità** in ordine al contenuto dell'articolo 3, in particolare sulle **ragioni oggettive** che possono giustificare **deroghe** al principio di non discriminazione.

La **UIL** ha affermato che tali deroghe sembrano indebolire fortemente il principio di parità di trattamento, mentre **Confindustria** ha espresso perplessità in quanto l'art. 3 individua, come possibili ragioni oggettive che potrebbero giustificare un trattamento diverso dei tirocinanti (mansioni diverse rispetto a quelle di un lavoratore, minori responsabilità ed intensità di lavoro inferiore), quelli che, in realtà, nell'ordinamento italiano, sono elementi intrinseci a questa tipologia di rapporto, proprio perché non si tratta di una tipologia *standard* di rapporto di lavoro. La **CISL** ha evidenziato la scarsa incisività dell'articolo 3, proprio perché introduce possibili deroghe che sono nella natura stessa del tirocinio; considera invece opportuno stabilire livelli minimi non derogabili di diritti.

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.

Nel corso delle audizioni presso la Commissione XIV è stata dedicata **particolare attenzione al tema del contrasto ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini**.

La **CGIL** si è espressa a favore dell'introduzione, nell'ordinamento interno, di una presunzione di subordinazione da applicare con riguardo a qualsiasi misura di orientamento, formazione e politica attiva che venga usate in maniera irregolare. Secondo la **CISL**, per contrastare efficacemente i lavori stabili camuffati da tirocini andrebbe ribaltato l'approccio proposto dalla direttiva: poiché il tirocinio non deve essere usato in sostituzione di un rapporto di lavoro regolare, esso non andrebbe cioè regolato e tutelato allo stesso modo di quest'ultimo, ma disciplinato con regole diverse, che ne limitino a monte la possibilità di utilizzo in modo irregolare e che contengano una forte attenzione alla componente formativa e ad alcune tutele di base per i tirocinanti. La **UIL** condivide la costruzione di un elenco di "presunzioni di subordinazione", ma ritiene che debba far parte dello stesso anche l'assenza di un tutor. **Confindustria** ha infine affermato che, per contrastare l'impiego fraudolento del tirocinio, la direttiva dovrebbe limitarsi a delineare una serie di tutele minime di garanzia, come una limitazione alla durata massima del rapporto, la piena tutela della salute e sicurezza del tirocinante e la previsione di un'indennità di partecipazione per lo svolgimento della propria attività. In questa logica, inoltre, ha sottolineato che quanto proposto dall'art. 5, paragrafo 1, lett. d) - e, cioè, limitare la possibilità di ricorrere al tirocinio nel caso in cui il candidato abbia svolto una precedente esperienza lavorativa nello stesso settore di attività o in un settore analogo in assenza di una giustificazione adeguata - dovrebbe costituire un elemento caratterizzante della definizione di tirocinio e non semplicemente un indice di verifica della regolarità dell'attivazione del rapporto stesso. Ciò, aggiunge **Confindustria**, facendo salve le peculiari ipotesi di soggetti vulnerabili (es. disabili, disoccupati di lunga durata) per le quali,

non a caso, nel nostro ordinamento è prevista una maggiore flessibilità. Da tale considerazione deriva che **Confindustria** pur comprendendo la *ratio* “di fondo” della proposta di equiparare sostanzialmente i tirocinanti ai “lavoratori a tempo determinato” - ossia la volontà di evitare un uso eccessivamente dilatato nel tempo dei tirocini - nutre una forte riserva sul punto in quanto, paradossalmente, questa sorta di “equiparazione” potrebbe finire per incentivare un ricorso improprio ai tirocini rispetto ai contratti a tempo determinato, impattando in senso negativo rispetto alle stesse finalità della direttiva.

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.

Nel corso delle audizioni presso la XIV Commissione, i **sindacati** hanno sostenuto l'esigenza, al fine di contrastare gli abusi in materia di tirocini, di **rafforzare il ruolo delle autorità nazionali competenti e degli ispettorati del lavoro**, incrementando la loro attività ispettiva e assicurando loro risorse umane e finanziarie adeguate, nonché di dotare gli ordinamenti nazionali di un efficace **apparato sanzionatorio**. Su quest'ultimo aspetto, la **UIL** ha chiesto di introdurre conseguenze sanzionatorie certe in capo al soggetto che ha attivato un tirocinio fittizio, come potrebbe essere la riqualificazione in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, forti sanzioni amministrative e l'interdizione dall'attivare nuovi tirocini. La **CISL** ha invocato invece una misura che non subordini l'azione dei rappresentanti dei lavoratori a sostegno dei tirocinanti, di cui all'articolo 8, al consenso esplicito di questi ultimi in quanto essi spesso non sono consapevoli dei loro diritti e/o possono essere meno propensi a denunciare abusi ritenendo che una eventuale denuncia possa ostacolare la possibilità di ottenere un contratto di lavoro al termine del tirocinio. La **CGIL** ha infine posto in rilievo la necessità di valutare gli esiti occupazionali dei tirocini svolti.

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.

Coerenza della proposta con i principi dei trattati in materia di competenze dell'UE

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 ed evitando di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di PMI.

Il **documento** della **XIV Commissione**, **in linea** con quanto riportato nella relazione del **Governo**, ha rilevato che i **contenuti** e gli **ambiti di applicazione** della proposta dovrebbero essere **rimodulati** al fine di ottemperare la previsione di cui all'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE. Tale disposizione precisa, infatti, che le direttive possono essere adottate tenendo conto delle **condizioni** e delle **norme tecniche** esistenti in ciascuno degli **Stati membri**, ma la proposta, nella misura in cui sembra ricondurre il tirocinio nell'alveo dei contratti di lavoro salariato, non sembra tenere adeguatamente in considerazione le **specificità degli ordinamenti** come quello italiano in cui i tirocini, pur condividendo alcuni elementi di un contratto di lavoro, rappresentano un percorso di formazione e non assumono la forma di lavoro subordinato, a differenza del contratto di apprendistato.

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 **aumentare 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**.

Il **documento** della **XIV Commissione**, **in linea** con quanto riportato nella relazione del **Governo**, ha valutato la proposta **complessivamente conforme al principio di sussidiarietà**, in quanto riconosce la **necessità** dell'intervento legislativo a livello di Unione europea alla luce delle **criticità di rilevanza transfrontaliera** che riguardano tutti i tirocini, richiamate dalla Commissione europea, e al fine di introdurre **un quadro coerente di principi e norme minime** in tutti gli Stati membri per far rispettare effettivamente le condizioni di lavoro dei tirocinanti e contrastare i rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini. Ritiene inoltre che l'azione dei soli Stati membri non offrirebbe al riguardo lo stesso **livello di protezione** in termini di **trasparenza e prevedibilità** e rischierebbe di aumentare le **divergenze** tra gli **Stati** stessi.

Il documento evidenzia altresì il **valore aggiunto** dell'intervento dell'Unione nell'ottica di sostenere la **convergenza sociale verso l'alto** degli ordinamenti nazionali e di una **migliore applicazione dei diritti del lavoro** esistenti, nonché di contribuire a migliorare la **parità di condizioni** per i tirocinanti e i soggetti promotori dei tirocini nell'UE. Ritiene infine che la proposta rispetti anche il **potere discrezionale** degli **Stati membri** di fissare **standard più elevati**, sostenendone e completandone l'azione, oltre a prevedere la possibilità di affidare alle parti sociali l'attuazione della nuova direttiva.

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.

Il **documento** della **XIV Commissione**, **in linea** con quanto riportato nella relazione del **Governo**, ha considerato, invece, la proposta **non pienamente conforme al principio di proporzionalità** per le seguenti **ragioni**:

- il **principio di non discriminazione**, di cui all'articolo 3, sembrerebbe ricondurre il tirocinio nell'alveo dei **contratti di lavoro salariato**, modificando in tal modo l'**essenza** del **tirocinio** in quei paesi, come l'Italia, dove il tirocinio rappresenta invece un **percorso di formazione** che non costituisce un rapporto di lavoro e che è caratterizzato da una valenza formativa;

- l'**ambito di applicazione** della proposta di direttiva dovrebbe essere individuato in maniera più esatta al fine di **chiarire** quali tirocinanti e quali tipi di tirocini vi rientrerebbero, anche per effettuare una compiuta valutazione di proporzionalità tra oneri attuativi e benefici attesi dall'adozione della proposta;

- la **relazione** intercorrente tra le **definizioni** di "**tirocinante**" e di "**tirocinio**", di cui all'articolo 2, andrebbe chiarita, considerato che la prima richiede l'esistenza di un contratto di lavoro o di un rapporto di lavoro, mentre la seconda non lo richiede;

- l'adozione di **norme** particolarmente incisive, ma **non sufficientemente chiare**, potrebbe, in linea generale, determinare **incertezze interpretative** nella fase applicativa della direttiva, con potenziali **maggiori oneri** per gli Stati membri; potrebbe altresì determinare un grado di **armonizzazione** delle legislazioni degli Stati membri in materia di tirocini **inferiore** a quello atteso;

- le eventuali **contraddizioni**, dovute all'inserimento di un siffatto quadro normativo europeo all'interno di quello nazionale, potrebbero avere come ulteriore conseguenza quella di aumentare le **controversie legali** e diminuire l'**offerta** dei **tirocini**.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

L'esame della proposta, che segue la **procedura legislativa ordinaria**, dovrebbe entrare nel vivo con il riavvio del ciclo istituzionale europeo dopo il rinnovo del Parlamento europeo

Esame presso altri parlamenti nazionali

L'esame della proposta è [in corso](#), ai sensi dell'articolo 144 r. S., presso la X Commissione permanente del Senato della Repubblica.

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'esame della proposta risulta inoltre avviato da parte dei parlamenti di Belgio (Camera dei rappresentanti), Germania (Bundesrat), Danimarca, Finlandia, Lituania, Lettonia, Svezia, Slovacchia, Repubblica Ceca (Senato), Polonia (Camera bassa) e Portogallo, mentre risulta concluso da parte del Parlamento dell'Irlanda.

Principali contenuti della proposta di raccomandazione del Consiglio

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. La proposta rivede la citata [raccomandazione](#) del Consiglio del 2014.

Come precedentemente osservato, la raccomandazione del 2014 definisce tuttavia orientamenti soltanto per i tirocini al di fuori del curriculum di un percorso di istruzione e della formazione professionale obbligatori. Contiene comunque alcune raccomandazioni che vengono sostanzialmente riprese dalla proposta di raccomandazione in esame, 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.

Tra i **principali elementi** della proposta, si segnalano i seguenti.

Accordo scritto

Si raccomanda agli Stati membri di garantire che i tirocini si basino su un **accordo scritto**, concluso all'inizio del tirocinio tra il tirocinante e il soggetto promotore del tirocinio, contenente altresì informazioni aggiuntive, di cui all'art. 4 della [direttiva \(UE\) 2019/1152](#), tra l'altro sulla componente di apprendimento, sulle mansioni, sugli accordi di tutoraggio e sulla protezione sociale.

Condizioni di apprendimento e di lavoro

In tale ambito, si raccomanda in particolare agli Stati membri di garantire:

- la **consultazione** dei tirocinanti nel contesto della **definizione di obiettivi specifici di apprendimento e formazione** del tirocinio, in modo da aiutare i tirocinanti ad acquisire un'esperienza pratica e le competenze pertinenti;
- che i soggetti promotori designino un **supervisore**, che guidi il tirocinante nell'espletamento delle mansioni a lui assegnate, supervisioni le attività svolte dal tirocinante e ne monitori e valuti i progressi, e un **tutor** per fornire ai tirocinanti **coaching e supporto**;
- una **retribuzione equa** per i tirocinanti, tenendo conto di elementi quali le mansioni e le responsabilità del tirocinante, l'intensità del suo lavoro e il peso della componente di apprendimento e formazione;
- l'osservanza dei **diritti** e delle **condizioni di lavoro** dei tirocinanti previsti dal diritto nazionale e dell'Unione applicabile, anche per quanto riguarda la legislazione in materia di salute e sicurezza;
- che i datori di lavoro **non richiedano** ai candidati ai tirocini un'**esperienza lavorativa precedente**, salvo nei casi in cui tale requisito sia giustificato da motivi oggettivi;

- l'individuazione dei **canali** a disposizione dei tirocinanti per la **denuncia di pratiche scorrette e cattive condizioni**;
- una **durata ragionevole** dei tirocini, non superiore a **sei mesi**, salvo che una durata maggiore sia giustificata da motivi oggettivi e tenendo conto delle prassi nazionali, nonché condizioni chiare delle eventuali **proroghe o rinnovi** dopo la scadenza del tirocinio iniziale;
- un **ambiente di lavoro adeguato, sicuro e sano**, anche per quanto riguarda le **attrezzature** e l'organizzazione del lavoro nel caso di **tirocini a distanza o ibridi**;
- la prassi consistente nel **precisare**, nell'accordo di tirocinio, che il tirocinante o il soggetto promotore del tirocinio può **risolvere** il contratto mediante **comunicazione scritta**, con un **preavviso appropriato** in funzione della durata del tirocinio e della prassi nazionale pertinente.

Il documento approvato dalla XIV Commissione ritiene che andrebbe attentamente valutata la raccomandazione agli Stati membri a garantire che i tirocini siano retribuiti in modo equo, affinché essa non conduca alla configurazione di un obbligo retributivo. Il documento osserva che tale previsione, come rilevato nella citata relazione del Governo, potrebbe, nel caso dei tirocini curriculari, indurre le aziende che scelgono di collaborare con gli enti di formazione a rinunciare a tale impegno pubblico nonché determinare una riduzione delle offerte formative professionali regionali e nelle università.

Protezione sociale

Si raccomanda agli Stati membri di assicurare l'**accesso** a una **protezione sociale adeguata** per i tirocinanti, compresa una copertura adeguata in linea con la legislazione nazionale dello Stato membro.

Adeguato riconoscimento dei tirocini

Si raccomanda agli Stati membri di garantire la promozione del **riconoscimento** e della **convalida** delle **conoscenze, abilità e competenze acquisite durante il tirocinio** e il **corretto riconoscimento** dei tirocini sulla scorta di una valutazione, mediante un certificato, che, se opportuno e possibile, dovrebbe essere prodotto **in formato digitale**.

Obblighi di trasparenza

Al riguardo, gli Stati membri sono invitati in particolare a:

- garantire che i soggetti promotori dei tirocini includano negli avvisi di posti vacanti per tirocinanti e negli annunci di tirocini **informazioni** sui **termini** e sulle **condizioni** del tirocinio, in particolare in merito al livello di retribuzione, alle condizioni di lavoro, alla copertura della protezione

sociale, compresa la copertura assicurativa infortuni e malattia, alle mansioni previste e alla componente di apprendimento e formazione;

- incoraggiare i soggetti promotori a fornire **informazioni sulle politiche di assunzione**, compresa la quota di tirocinanti assunti negli ultimi anni;
- incoraggiare i servizi per l'impiego ed altri soggetti che erogano servizi di orientamento professionale a conformarsi agli **obblighi di trasparenza** quando forniscono informazioni sui tirocini.

Tirocini inclusivi

Per quanto concerne l'obiettivo di assicurare **tirocini inclusivi**, gli Stati membri sono invitati in particolare a:

- migliorare le **attività di informazione** rivolte ai potenziali tirocinanti appartenenti a gruppi in situazioni di vulnerabilità, nonché il loro accesso alle opportunità di tirocinio;
- garantire la **parità di trattamento** e la **non discriminazione** nei tirocini;
- fare in modo che i soggetti promotori utilizzino un **linguaggio neutro e inclusivo** negli avvisi di posti vacanti per tirocinanti e negli annunci di tirocini;
- garantire che i **programmi di tirocinio**, compresi i luoghi di lavoro, le attività di formazione, gli strumenti digitali, le attrezzature per l'ufficio e di lavoro, siano **adattati alle esigenze individuali dei tirocinanti**.

Tirocini transfrontalieri

In tale ambito, si raccomanda agli Stati membri un aggiornamento delle misure volte a **facilitare i tirocini transfrontalieri**, invitando a fornire **informazioni e orientamenti pratici** in merito a tali tirocini attraverso **EURES** e incoraggiando l'**applicazione dei principi del quadro rafforzato**, ove applicabile, negli accordi in materia di mobilità nel contesto dei tirocini con organizzazioni ospitanti al di fuori dell'UE. Si raccomanda altresì di sostenere i soggetti promotori dei tirocini e gli istituti di istruzione e formazione nel facilitare i **tirocini transfrontalieri**, utilizzando al meglio le iniziative europee, in particolare il programma **Erasmus+**.

Sostegno supplementare ai tirocini

Agli Stati membri è anche raccomandato di incoraggiare un sostegno supplementare ai tirocini, in particolare fornendo orientamento professionale e opportunità di networking.

Condizioni quadro e attuazione a livello nazionale

Agli Stati membri è altresì chiesto di **coinvolgere le parti sociali**, dei servizi per l'impiego, degli istituti di istruzione e formazione e di altri portatori di interessi

nell'attuazione della raccomandazione, nonché di garantire che i **rappresentanti dei lavoratori possano difendere i diritti dei tirocinanti**.

Gli Stati membri sono altresì invitati a presentare un **piano di attuazione** a livello nazionale (entro 18 mesi dalla data di adozione della raccomandazione) e a prevedere l'erogazione di un **sostegno finanziario e non finanziario** ai **soggetti promotori dei tirocini**, in particolare alle **PMI**.

Sono anche invitati, con l'obiettivo di aumentare l'occupabilità dei tirocinanti, a incentivare i soggetti promotori dei tirocini a **proporre un posto di lavoro regolare in seguito al tirocinio** e a utilizzare i fondi UE per i tirocini che sono in linea con i principi di cui al quadro rafforzato.

Infine, si raccomanda agli Stati membri di lavorare, insieme alla Commissione, alla **raccolta dei dati sui tirocini**.

Base giuridica

La proposta si basa su **quattro distinte basi giuridiche**:

- **articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE**, ai sensi del quale l'UE deve sostenere e completare l'azione degli Stati membri nel settore delle condizioni di lavoro;
- **articolo 165, TFUE**, ai sensi del quale l'UE deve contribuire allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche;

In particolare, a norma dell'**articolo 165, paragrafo 4, TFUE**, è esclusa l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, mentre il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare raccomandazioni.

- **articolo 166 TFUE**, che prevede che l'UE deve attuare una politica di formazione professionale che rafforzi e integri le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale;
A norma dell'**articolo 166, paragrafo 4, TFUE**, è esclusa l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, mentre il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare raccomandazioni.
- **articolo 292 TFUE**, che dispone che il Consiglio può adottare raccomandazioni su proposta della Commissione nei settori di competenza dell'UE.

Sussidiarietà

La Commissione motiva la necessità dell'iniziativa in esame per migliorare la trasparenza e la comprensione reciproca dei sistemi di tirocinio, con possibili ricadute positive sulla mobilità transfrontaliera. Infatti, secondo la Commissione, un approccio coordinato a livello dell'UE può garantire **maggiore cooperazione e sinergie**, massimizzando gli effetti positivi. Inoltre, la predisposizione di orientamenti a livello di UE contribuisce a stabilire un'**interpretazione comune** del modo in cui la qualità dei tirocini può essere migliorata. Gli Stati membri potrebbero beneficiarne nell'**uso dei fondi strutturali e di investimento europei**, in particolare del **Fondo sociale europeo Plus** e del **Dispositivo per la ripresa e la resilienza**, al fine di affrontare la **disoccupazione** e l'**inattività giovanili**.

Proporzionalità

La Commissione ritiene che il principio di proporzionalità sia rispettato in quanto la proposta si limita a **sostenere** i processi di riforma avviati dai singoli paesi in materia di tirocini e a **completare** gli sforzi degli Stati membri in questo settore nel contesto del quadro di *governance* economica del semestre europeo. La Commissione evidenzia al riguardo che la proposta:

- **rispetta le prassi vigenti** negli Stati membri e la diversità dei loro sistemi;
- **consente di adottare approcci differenziati** che rispecchiano le diverse situazioni economiche, finanziarie e sociali degli Stati membri, e le diverse condizioni del mercato del lavoro.

Infine, la Commissione ricorda che l'impiego di meccanismi di monitoraggio esistenti nell'ambito del semestre europeo eviterà la creazione di ulteriori oneri amministrativi.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo una procedura non legislativa.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'esame della proposta di raccomandazione risulta avviato dai parlamenti di Belgio (Camera dei rappresentanti), Germania (Bundestag), Romania (Camera dei deputati), Repubblica Ceca (Senato), Polonia (Camera bassa), Danimarca, Finlandia, Lituania, Lettonia, Svezia e Slovacchia.