

Il Consiglio dell'Unione si pronuncia sui tirocini: adottata la Raccomandazione su “un quadro di qualità per i tirocini”

Premesse: la proposta della Commissione

Lo scorso 10 marzo 2014, in occasione del Consiglio EPSCO¹, è stata adottata la **Raccomandazione relativa a un quadro di qualità per i tirocini**, su proposta della Commissione europea del 4 dicembre 2013². Già nel mese di dicembre 2012 la Commissione aveva presentato un pacchetto sull'occupazione giovanile, che ha previsto una fase di consultazione delle parti sociali su un quadro di qualità per i tirocini, dietro sollecitazione sia del Parlamento europeo che del Consiglio europeo.

Dalle consultazioni sono emerse diverse problematiche, principalmente riconducibili a due aspetti: contenuti di apprendimento insufficienti e condizioni di lavoro inadeguate, quali in via esemplificativa orari di lavoro lunghi, copertura insufficiente per quanto concerne la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, indennità nulla o di scarsa entità, *status* giuridico poco chiaro, durata prolungata.

La Commissione, nella sua proposta, cita **un'indagine di Eurobarometro** del mese di maggio 2013, secondo cui i tirocini sono molto diffusi in Europa, mentre in Italia solo il 31% dei soggetti intervistati ha effettuato un tirocinio. E' emerso, inoltre, che in molti casi non sussiste un contratto scritto, che non viene corrisposto alcun tipo di compenso e che a circa il 30% dei tirocinanti, a conclusione del periodo di tirocinio, non viene offerto un vero e proprio contratto di lavoro, ma solo il rinnovo del tirocinio. L'indagine evidenzia, infine, che solo una piccola percentuale di tirocini (meno del 10%) è svolto all'estero e ciò principalmente a causa mancanza di informazione.

La Commissione collega la proposta su tirocini di qualità all'efficace attuazione da parte degli Stati Membri della **Raccomandazione sulla Garanzia per i Giovani - *Youth Guarantee*** - che il Consiglio ha adottato il 22 aprile 2013 e finalizzata a "*garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale*". Secondo la Commissione, difatti, i tirocini costituiscono uno strumento fondamentale per promuovere l'occupabilità dei giovani, favorendo "*un passaggio agevole dal mondo dell'istruzione a quello del lavoro*".

La base giuridica della proposta, mantenuta anche nel testo adottato dal Consiglio, è costituita dagli **articoli 153, 166 e 292 del TFUE**.

In particolare, in base all'articolo 292 del TFUE, il Consiglio può adottare raccomandazioni su proposta della Commissione nei settori di competenza dell'UE, mentre a norma dell'articolo 153 del TFUE, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri per quanto riguarda, *inter alia*, le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale e la protezione sociale dei lavoratori, l'integrazione delle

¹ Consiglio Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs.

² Documento COM (2013) 857 final.

persone escluse dal mercato del lavoro e la lotta contro l'esclusione sociale. L'articolo 166 del TFUE prevede, inoltre, che l'Unione attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati Membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale.

La Commissione ha fatto riferimento all'art. 153 TFUE in quanto secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia i tirocini retribuiti rientrano nel campo di applicazione di tale articolo, mentre i tirocini non retribuiti rientrerebbero nel campo di applicazione dell'art. 166 TFUE previsto, quindi, come base giuridica aggiuntiva.

Si richiama inoltre: il **principio di sussidiarietà** in quanto la proposta non rientra in un settore di competenza esclusiva dell'Unione e gli Stati Membri in più occasioni hanno invitato la Commissione ad adottare un quadro di qualità per i tirocini³; il **principio di proporzionalità**, che viene rispettato *in toto* dallo strumento della raccomandazione, dal momento che sono fatte salve le legislazioni e le prassi nazionali che già prevedono strumenti di tutela e non vi è alcuna imposizione relativamente alla problematica della remunerazione minima, che non viene affrontata nel testo della raccomandazione.

La Raccomandazione adottata dal Consiglio

Il testo è stato adottato dal Consiglio in tempi piuttosto rapidi rispetto alla presentazione della proposta e risulta, nei contenuti, non troppo lontano da quello presentato originariamente dalla Commissione.

Il Consiglio raccomanda agli Stati Membri di *“migliorare la qualità dei tirocini, in particolare per quanto riguarda i contenuti di apprendimento e formazione e le condizioni di lavoro, con l'obiettivo di facilitare la transizione dallo studio, dalla disoccupazione o dall'inattività al lavoro mediante l'applicazione dei principi di seguito elencati relativi a un quadro di qualità per i tirocini”*.

Rispetto al testo della proposta⁴, è stato aggiunto il riferimento esplicito alla “formazione”, tale da sottolineare la continuità tra apprendimento e formazione, quali caratteristiche principali dell'esperienza di tirocinio.

Ancora, nel testo originario vi era un esplicito riferimento all'obiettivo di facilitare la transizione unicamente “dallo studio al lavoro” da parte dei “giovani”. Nella sua formulazione attuale, invece, la platea dei destinatari non si restringe ai soli giovani e l'obiettivo diventa più ampio, cioè favorire l'accesso al lavoro non solo dallo studio, ma anche dalla disoccupazione o dall'inattività.

Gli Stati Membri, inoltre, rispetto alla formulazione *“mediante l'adozione nell'ordinamento o nelle pratiche nazionale dei principi di seguito elencati..”* ne hanno preferita una più *soft*, con un più generico riferimento all'applicazione dei principi piuttosto che all'adozione degli stessi. Il termine

³ In tal senso, le conclusioni del Consiglio del 17 giugno 2011 sul tema “Promuovere l'occupazione giovanile per realizzare gli obiettivi di Europa 2020”, l'invito del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2012 alla Commissione a esaminare la possibilità di estendere il portale Eures ai tirocini; le conclusioni del Consiglio europeo del 13 e 14 dicembre 2012; il Consiglio europeo del 27 e 28 giugno 2013 ha ribadito che il quadro di qualità per i tirocini dovrebbe essere messo in atto all'inizio del 2014.

⁴ *“..migliorare la qualità dei tirocini "nel libero mercato", in particolare per quanto riguarda i contenuti di apprendimento e le condizioni di lavoro, con l'obiettivo di facilitare la transizione dei giovani dallo studio al lavoro mediante l'adozione nell'ordinamento o nelle pratiche nazionale dei principi di seguito elencati relativi a un quadro di qualità per i tirocini..”*

“adozione”, difatti, avrebbe potuto portare ad un collegamento con un atto o un provvedimento interno e ciò probabilmente, nella logica di alcuni Stati, sarebbe stato eccessivamente “oneroso”.

I principi elencati nella Raccomandazione si riferiscono a:

- **Conclusione di un contratto scritto di tirocinio**, in cui vengano indicati gli obiettivi educativi, le condizioni di lavoro la corresponsione o no di un’indennità, i diritti e gli obblighi delle parti in virtù del diritto nazionale e dell’Unione europea.
- **Obiettivi di apprendimento e di formazione**, promuovendo le migliori pratiche per far acquisire ai tirocinanti un’esperienza pratica e le appropriate competenze, nonché incoraggiando i soggetti promotori a designare un supervisore che guidi i tirocinanti nel corso della loro esperienza e ne monitori e valuti i progressi.
- **Condizioni di lavoro applicabili ai tirocinanti**, assicurando il rispetto dei diritti e delle condizioni previste dal diritto nazionale e dell’Unione europea (compresi la durata massima settimanale del lavoro, i riposi, le ferie), incoraggiando i promotori a chiarire se siano o meno previste le coperture assicurative per infortuni e malattie nonché un’indennità e, in caso affermativo, precisandone l’entità.
- **Diritti e obblighi** del tirocinanti, comprese le politiche in materia di riservatezza e titolarità dei diritti di proprietà intellettuale.
- **Durata ragionevole** del tirocinio, che in linea di principio non dovrebbe superare sei mesi, salvo casi particolari, delle proroghe e dei rinnovi; la risoluzione del contratto potrà essere effettuata mediante comunicazione scritta, con un termine di preavviso appropriato. Nel testo proposto dalla Commissione era indicato il termine di due settimane per il preavviso scritto, che gli Stati Membri hanno modificato in “*preavviso appropriato in funzione della durata del tirocinio e della prassi nazionale pertinente*”, al fine di non avere termini espressi che potessero impattare con la normativa o prassi interna, presente e futura.
- **Adeguate riconoscimento dei tirocini**, tramite la promozione del riconoscimento e la convalida mediante un certificato delle conoscenze, abilità e competenze, sulla scorta di una valutazione.
- **Obblighi di trasparenza**, includendo negli avvisi di posti vacanti per tirocinanti e negli annunci tutte le informazioni utili per dare ai possibili candidati un *set* di informazioni completo ed incoraggiando tutti i soggetti che erogano servizi di orientamento professionale ad uniformarsi a tali obblighi di trasparenza.
- **Tirocini transfrontalieri**, agevolando la mobilità dei tirocinanti nell’Unione europea, valutando la possibilità di utilizzare la rete Eures allargata e scambiando informazioni sui tirocini retribuiti attraverso il portale Eures.
- **Uso dei fondi strutturali e d’investimento europei**, in particolare il FSE, il FESR e l’Iniziativa a favore dell’Occupazione Giovanile.
- **Attuazione del quadro di qualità per i tirocini**, adottando misure appropriate “in tempi brevi”. Il termine di attuazione è stato reso “meno prescrittivo” rispetto a quello originario della proposta che prevedeva “entro la fine del 2014”. E’ stato, inoltre, eliminato l’onere per gli Stati membri di individuare l’autorità pubblica responsabile di tale attuazione, fermo restando la necessità di fornire informazioni alla Commissione entro la fine del 2015 sulle misure adottate conformemente alla Raccomandazione e di promuovere, nell’attuazione del quadro di qualità dei tirocini, il coinvolgimento attivo sia delle parti sociali che dei servizi per l’impiego, degli istituti di istruzione e dei soggetti erogatori di formazione.

Conclusioni

Dal breve esame della Raccomandazione, emerge quindi che gli Stati membri hanno preferito “sfumare” alcuni aspetti del testo, specialmente quelli relativi ad oneri potenzialmente troppo invasivi delle “dinamiche normative interne”, mentre hanno evidenziato l’importanza dell’aspetto della formazione nell’ambito dell’esperienza di tirocinio e la strutturale vicinanza d’intenti con la Garanzia per i Giovani, senza però limitare a quest’ultima il campo di azione.

A tale proposito, comunque, giova ribadire che l’attuazione di un quadro di qualità dei tirocini costituisce un importante momento di raccordo con l’attuazione della Garanzia per i Giovani, quale risposta degli Stati membri al problema della disoccupazione giovanile, dal momento che i tirocini sono diventati “un’importante porta d’ingresso nel mercato del lavoro”. Tra le azioni che rientrano nei Piani di attuazione della Garanzia, difatti, i tirocini ne rappresentano una parte rilevante, anche in mobilità nazionale e transnazionale.

Peraltro, nelle conclusioni del Consiglio EPSCO del 10 marzo 2014 *sull’Analisi annuale della crescita 2014 e relazione comune sull’occupazione*, si evidenzia che, fatte salve le competenze degli Stati membri, le politiche dovrebbero puntare, oltre che ad affrontare la disoccupazione giovanile in tutte le sue forme, anche a prevenire e ridurre l’inattività, la disoccupazione e, in particolare, la disoccupazione a lungo termine, migliorando l’efficienza dei servizi pubblici per l’impiego e l’efficacia delle misure di attivazione, nonché continuare a modernizzare i sistemi di istruzione e formazione, compreso l’apprendimento permanente e la formazione professionale, e affrontare gli squilibri tra domanda e offerta di competenze.

In tal senso, avere tirocini di qualità può costituire un importante strumento per facilitare l’inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro, sia dei giovani che dei “meno giovani”, fermo restando l’importanza di non utilizzare tale “misura di politica attiva” in chiave fraudolenta e di aggiramento delle garanzie e delle tutele relative ai rapporti di lavoro.

Sul fronte interno, emerge chiaramente che, rispetto al tenore “tiepido” della Raccomandazione in parola, il nostro Legislatore con la legge n. 92 del 2012 (art. 1, commi 34, 35, 36)⁵ è stato più “audace” nel disciplinare i tirocini formativi, nell’ottica di disincentivare comportamenti opportunistici dei soggetti ospitanti e di assicurare maggiori garanzie, anche di tipo remunerativo, ai tirocinanti.

A tale proposito, in caso di tirocinio non conforme alle disposizioni vigenti (nazionali e regionali), il personale ispettivo dovrà riqualificare il rapporto di lavoro come di natura subordinata, con applicazione delle sanzioni amministrative connesse (libro unico, prospetti paga..) oltre al recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi omessi⁶. Sarà applicabile, altresì, la diffida accertativa per crediti patrimoniali ex art. 13 del D.Lgs. 124/2004, per il recupero del credito retributivo maturato⁷.

In merito all’accertamento ispettivo, non sempre è agevole per gli ispettori del lavoro valutare se l’attività svolta dal tirocinante corrisponda a quanto previsto nel progetto formativo.

⁵ Vd. le **Linee Guida in materia di tirocini** ai sensi dell’art. 1 commi 34, 35, 36 della legge 28 giugno 2012, n. 92 adottate il 24 gennaio 2013 dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e **la successiva regolamentazione regionale** in materia.

⁶ In merito all’obbligo assicurativo dei tirocinanti e relativa determinazione del premio Inail, vd. circolare Inail del 3 marzo 2014 n. 16.

⁷ Vd. circolare Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 24 del 12 settembre 2011. Vd. anche la recente circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 35 del 29 agosto 2013, che chiarisce alcuni aspetti relativi alle modifiche legislative apportate in materia dal D.L. 76/2013.

Difatti, a prescindere dall'accertamento dei requisiti formali previsti dalla normativa nazionale e regionale (sottoscrizione di una convenzione tra soggetto promotore e soggetto ospitante, progetto formativo, comunicazione obbligatoria ai centri per l'impiego, nomina del tutor, ecc..), risulta poi difficile accertare che l'attività **nel concreto svolta** sia corrispondente, in tutto o in parte, a quanto formalmente previsto nei documenti.

Sul punto, sarà indispensabile, oltre che acquisire idonea documentazione a supporto di un'eventuale riqualificazione del rapporto (es. registrazione delle presenze, disposizioni interne rivolte al tirocinante, richiami disciplinari, autorizzazioni alle ferie, ecc..), anche e soprattutto acquisire dettagliate dichiarazioni sia da parte del tirocinante sia da parte di tutti i soggetti che possono avere informazioni qualificate in merito al reale svolgimento dell'attività, ivi compresi eventuali clienti o soggetti esterni con cui il tirocinante si sia trovato ad avere rapporti, in occasione dell'attività svolta nel corso dell'esperienza di tirocinio.

Dott.ssa Marinella Colucci*

Ispettore del lavoro in servizio presso la DTL di Roma

Dottore di ricerca in diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

*Il presente scritto è frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non vincola in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.