



Bruxelles, 4.12.2013
COM(2013) 857 final

2013/0431 (NLE)

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

relativa a un quadro di qualità per i tirocini

{SWD(2013) 495 final}

{SWD(2013) 496 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Negli ultimi due decenni i tirocini sono diventati, per i giovani, un'importante porta di ingresso nel mercato del lavoro. Promuovere l'occupabilità e la produttività dei giovani è fondamentale per il loro accesso nel mercato del lavoro. Per quanto i tirocini rappresentino sempre più una caratteristica standard dei nostri mercati del lavoro, la loro diffusione è stata tuttavia accompagnata da crescenti preoccupazioni in merito ai contenuti dell'apprendimento e alle condizioni di lavoro. Per facilitare realmente l'accesso all'occupazione, i tirocini devono offrire contenuti di apprendimento di qualità e condizioni di lavoro adeguate e non dovrebbero costituire un'alternativa economica a posti di lavoro regolari.

Nel dicembre 2012 la Commissione ha presentato il pacchetto sull'occupazione giovanile¹ che ha previsto, tra l'altro, l'avvio della seconda fase di consultazione delle parti sociali su un quadro di qualità per i tirocini² a seguito di ripetuti inviti in tal senso del Parlamento europeo³ e del Consiglio europeo⁴. Come già altri studi e inchieste, le consultazioni della Commissione⁵ sull'argomento hanno evidenziato, per quanto riguarda i tirocini nell'UE, una serie di problemi riconducibili in particolare a due aspetti:

- contenuti di apprendimento insufficienti (ai tirocinanti viene cioè chiesto di svolgere mansioni di basso livello) e
- condizioni di lavoro inadeguate (orari di lavoro lunghi, copertura insufficiente per quanto concerne la salute e la sicurezza o i rischi professionali, retribuzione/indennità nulla o di scarsa entità, status giuridico poco chiaro, durata prolungata, ecc.).

Le parti interessate hanno inoltre fatto notare che una buona parte dei tirocini non retribuiti o scarsamente retribuiti può dar luogo a un problema di parità di accesso⁶ e determina anche la tendenza a sostituire lavoratori retribuiti con tirocinanti⁷. Va aggiunto che talvolta ai tirocinanti non viene neppure detto chiaramente se riceveranno una retribuzione o un'indennità, né vengono loro fornite informazioni circa aspetti fondamentali delle condizioni di lavoro, come l'assicurazione malattia e infortuni o le ferie annuali.

Una maggiore trasparenza circa i contenuti di apprendimento e le condizioni di lavoro propri del tirocinio si tradurrà in una maggiore efficienza di funzionamento del mercato del lavoro. Secondo l'indagine Eurobarometro 2013 sui tirocini, sarebbe possibile migliorare la trasparenza sulle condizioni di lavoro durante il tirocinio negli avvisi di posti vacanti per tirocinanti e negli annunci di tirocini.

In generale il quadro normativo e in particolare la rigidità della disciplina normativa variano notevolmente tra un tipo di tirocinio e l'altro e da uno Stato membro all'altro. In alcuni Stati membri non esiste una definizione giuridica dei tirocini. A fronte della notevole frammentazione attuale del quadro normativo e dell'evidente assenza di criteri qualitativi d'uso generale, un contributo alla definizione delle politiche e degli approcci normativi degli

¹ COM(2012) 727 final del 5.12.2012.

² COM(2012) 728 final del 5.12.2012.

³ PE 2009/2221(INI) del 6.7.2010 e risoluzione 2012/2647(RSP).

⁴ Conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2012, del febbraio 2013 e del giugno 2013.

⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2012) 407 final del 5.12.2012.

⁶ La Low Pay Commission del Regno Unito, nella relazione 2011 sul salario minimo nazionale, afferma che il tirocinio sta di fatto diventando, in un numero sempre crescente di casi, un presupposto per l'accesso all'occupazione.

⁷ Nella sua relazione 2013, la Low Pay Commission del Regno Unito segnala "la pratica diffusa della non corresponsione del salario minimo per incarichi verosimilmente lavorativi".

Stati membri può venire da una definizione comune di tirocinio e dei relativi standard minimi. I dati dimostrano, infine, l'estrema esiguità del numero⁸ di tirocini transnazionali, nonostante i tassi di mobilità molto elevati tra gli studenti, ad esempio nel quadro del programma Erasmus. Questa può essere considerata un'importante occasione mancata in termini di riduzione della disoccupazione giovanile attraverso lo strumento della mobilità: i tirocini transnazionali potrebbero avere un ruolo chiave nell'aiutare i giovani a trovare lavoro in un altro Stato membro. Un quadro di qualità per i tirocini su scala europea aiuterebbe ad affrontare il problema dello scarso numero di tirocini transnazionali in quanto contribuirebbe al superamento di uno dei principali ostacoli alla mobilità transfrontaliera, ossia la mancanza di informazioni in un settore caratterizzato da una grave frammentazione normativa. La messa a punto di un quadro di qualità per i tirocini è essenziale anche ai fini dell'estensione di EURES ai tirocini, secondo quanto richiesto dal Consiglio europeo nelle conclusioni del giugno 2012⁹.

Di fronte a tassi di disoccupazione giovanile molto elevati in diversi Stati membri e facendo seguito a impegni precedentemente assunti, la Commissione ha proposto una raccomandazione sull'istituzione di una garanzia per i giovani¹⁰, che il Consiglio ha adottato il 22 aprile 2013¹¹. *"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"*: è questa la raccomandazione rivolta agli Stati membri. Ai fini di un'attuazione efficace della raccomandazione sono essenziali requisiti di qualità per i tirocini.

In questo quadro, la presente proposta di raccomandazione del Consiglio mira a fare dei tirocini uno strumento che agevoli in modo efficiente il passaggio dagli studi al mondo del lavoro, contribuendo così a una maggiore occupabilità dei giovani. La proposta elenca orientamenti in grado di garantire contenuti di apprendimento di qualità e condizioni di lavoro adeguate. Illustra inoltre come la Commissione sosterrà l'azione degli Stati membri mediante il quadro di finanziamento offerto dall'UE, lo scambio di buone pratiche e il monitoraggio. Riguarda i tirocini "nel libero mercato" ("open-market"), ossia i tirocini concordati tra un tirocinante e un soggetto promotore del tirocinio (impresa, organizzazione senza scopo di lucro o amministrazione pubblica) senza l'intervento di terzi e svolti generalmente al termine degli studi e/o nel quadro della ricerca di un posto di lavoro. La raccomandazione proposta non riguarda i tirocini che fanno parte di programmi di studio accademico e/o di formazione professionale, né il tirocinio che fa parte di una formazione professionale obbligatoria (ad esempio per le professioni di medico, architetto, ecc.).

La proposta è accompagnata da una valutazione di impatto che illustra i risultati delle consultazioni delle parti interessate, tratta più nel dettaglio le problematiche legate ai tirocini, discute gli aspetti giuridici e della sussidiarietà e analizza infine le opzioni possibili per affrontare il problema.

⁸ Dall'indagine Eurobarometro 2013 è emerso che solo il 9% dei tirocini si è svolto all'estero.

⁹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/12/st00/st00076.it12.pdf>.

¹⁰ COM(2012) 729 final del 5.12.2012.

¹¹ Raccomandazione 2013/C/120/01 del Consiglio, del 22.4.2013, sull'istituzione di una garanzia per i giovani.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONI D'IMPATTO

Consultazione pubblica

La Commissione si è rivolta a un'ampia gamma di parti interessate consultandole sui problemi legati ai tirocini e sulle possibili soluzioni.

Dalla consultazione pubblica svoltasi tra aprile e luglio 2012 è emerso che i sindacati, le organizzazioni non governative, le organizzazioni giovanili, gli istituti di istruzione e la maggior parte dei singoli rispondenti erano in generale favorevoli all'iniziativa della Commissione. Pur esprimendo in linea di massima il proprio sostegno nei confronti dell'iniziativa, le organizzazioni dei datori di lavoro, le camere di commercio e gli Stati membri hanno spesso fatto allusione alla necessità di mantenere un quadro sufficientemente flessibile per tener conto della diversità delle pratiche nazionali.

La maggior parte di coloro che hanno risposto si è detta d'accordo con l'analisi della Commissione (contratto scritto di tirocinio, chiarezza degli obiettivi e dei contenuti di apprendimento¹², durata limitata, copertura della sicurezza sociale adeguata, ecc.). Le imprese e alcune organizzazioni dei datori di lavoro hanno sostenuto che le questioni che attengono alla retribuzione e alla protezione sociale non rientrano tra le competenze dell'UE.

Consultazione delle parti sociali

Tra ottobre 2012 e febbraio 2013 si è svolta una consultazione in due fasi delle parti sociali in merito al quadro di qualità per i tirocini. Le parti sociali hanno ribadito la posizione espressa nel corso della consultazione pubblica: le organizzazioni sindacali hanno invocato un'iniziativa più forte, mentre le organizzazioni dei datori di lavoro hanno espresso le loro preoccupazioni legate ai temi della flessibilità e dell'onere sulle imprese. Le parti sociali non hanno tuttavia avviato trattative per giungere a un eventuale accordo a norma dell'articolo 154 del TFUE.

L'11 giugno 2013 la CES, BusinessEurope, l'UEAPME e il CEEP hanno presentato un quadro di azioni per l'occupazione giovanile; si tratta dell'esito dei negoziati che sono stati condotti nell'ambito del dialogo sociale tenendo presente la volontà della Commissione di presentare una proposta di raccomandazione del Consiglio su un quadro europeo di qualità per i tirocini. Le parti sociali intendono compiere ulteriori passi comuni nei confronti del Consiglio e del Parlamento europeo sulla base della prossima proposta della Commissione di raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro europeo di qualità per i tirocini.

Piccole e medie imprese (PMI)

Tra marzo e giugno 2013 è stato applicato il "test PMI" per studiare, dal punto di vista dei datori di lavoro, la qualità dei tirocini offerti dalle PMI e valutare i costi di adeguamento derivanti da possibili misure nell'ambito di un quadro di qualità per i tirocini. In totale, hanno risposto all'indagine 914 PMI. Il test PMI ha messo in evidenza l'importanza dei tirocini ai fini della creazione di posti di lavoro nelle PMI: la maggior parte dei soggetti intervistati (71,9%) considera i tirocini uno strumento di selezione e formazione di futuri dipendenti. Il test PMI ha inoltre confermato che per la stragrande maggioranza delle PMI (9 su 10) gli elementi di qualità proposti non rappresenterebbero un problema.

¹² Tra i "contenuti dell'apprendimento" possono tra l'altro rientrare: la formazione d'ingresso, una spiegazione/descrizione chiara del lavoro dell'organizzazione e delle problematiche specifiche del settore, la nomina di un mentor incaricato di seguire il lavoro del tirocinante e di fornire orientamenti.

Indagine Eurobarometro sui tirocini

Nel maggio 2013 è stata effettuata un'indagine Eurobarometro nell'UE-27 e in Croazia per quantificare le preoccupazioni legate alla qualità dei tirocini. Da questa prima indagine sull'argomento, rappresentativa a livello dell'UE, è tra l'altro emerso quanto segue:

- si è avuta conferma di quanto siano diffusi i tirocini: il 46% degli intervistati nella fascia di età compresa tra i 18 e i 35 anni ha svolto almeno un tirocinio;
- un tirocinio su tre è risultato insoddisfacente sotto il profilo delle condizioni di lavoro (25% del totale dei tirocini), dei contenuti di apprendimento (18%) o sotto entrambi i profili;
- la mancanza di informazione è uno dei principali fattori responsabili dell'eccezionalità dei tirocini transnazionali (9% del totale dei tirocini): il 38% di coloro che sarebbero stati interessati a questa esperienza ha fatto allusione all'insufficienza delle informazioni sulla disciplina dei tirocini negli altri Stati membri.

Un'analisi econometrica basata sui risultati dell'indagine Eurobarometro ha rilevato una correlazione significativa tra la qualità dei tirocini e gli "esiti occupazionali". In altre parole, coloro che avevano partecipato a un tirocinio di qualità scadente avevano successivamente una probabilità nettamente inferiore di trovare un lavoro.

Valutazione d'impatto

La seconda fase della consultazione delle parti sociali è stata accompagnata da un documento di analisi¹³ che tratta i problemi connessi alla qualità dei tirocini e delinea possibili risposte politiche.

Nel 2013 il documento è stato sviluppato dando origine a una valutazione d'impatto¹⁴ vera e propria, che presenta dati in precedenza non disponibili sul numero e sulla qualità dei tirocini e nuove prove della correlazione tra la loro qualità e le prospettive occupazionali. La valutazione d'impatto individua e analizza le opzioni politiche idonee a incrementare la quota dei tirocini di qualità: questo risultato può essere ottenuto, in particolare, mediante l'elaborazione di norme relative alle "migliori pratiche" e disincentivando i datori di lavoro dall'offrire tirocini di qualità scadente. L'analisi condotta nella valutazione d'impatto riguarda anche nuove proposte sulla trasparenza, in modo da consentire ai giovani di selezionare più facilmente i tirocini sulla base della qualità.

La valutazione d'impatto esamina, oltre allo scenario di riferimento, quattro opzioni:

- la creazione di un sito web di informazione;
- l'istituzione di marchi di qualità volontari;
- la proposta di una raccomandazione del Consiglio;
- la proposta di una direttiva.

Secondo le conclusioni della valutazione d'impatto, una proposta della Commissione di raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità per i tirocini rappresenterebbe l'opzione più efficace, efficiente e proporzionata; spetterebbe poi agli Stati membri attuarla in concreto a livello nazionale e/o recepirla nell'ordinamento giuridico interno.

Secondo una tale raccomandazione gli Stati membri dovrebbero garantire l'obbligatorietà del contratto scritto di tirocinio, che dovrebbe contenere informazioni sui seguenti punti: obiettivi formativi del tirocinio, condizioni di lavoro, corresponsione o non corresponsione di una

¹³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2012) 407 final del 5.12.2012.

¹⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2013) 495 final del 4.12.2013.

retribuzione/indennità, diritti e obblighi in virtù del diritto nazionale e dell'UE applicabile, durata del tirocinio.

Ulteriori obblighi di trasparenza creerebbero incentivi per i tirocini di qualità e/o disincentivi per i tirocini di qualità scadente.

In base all'opzione di intervento prescelta, negli avvisi di posti vacanti per tirocinanti andrebbe precisato se si tratta di un tirocinio retribuito o gratuito e, nel primo caso, andrebbe specificata l'entità della retribuzione/indennità. Infine i soggetti promotori dei tirocini sarebbero chiamati a indicare la quota dei tirocinanti cui sia stato offerto un contratto di lavoro al termine del tirocinio.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Base giuridica

La base giuridica della presente iniziativa è costituita dagli articoli 153, 166 e 292 del TFUE. In base all'articolo 292 del TFUE il Consiglio può adottare raccomandazioni su proposta della Commissione nei settori di competenza dell'UE.

A norma dell'articolo 153 del TFUE l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri per quanto riguarda, tra l'altro, le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale e la protezione sociale dei lavoratori, l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e la lotta contro l'esclusione sociale. Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, i tirocini retribuiti rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 153.

Per coprire anche i tirocini non retribuiti, è stato previsto, come base giuridica aggiuntiva, l'articolo 166 del TFUE. Secondo la lettera dell'articolo 166 del TFUE 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.

Quindi, a seconda che si tratti di un tirocinio retribuito o gratuito, si applicherà rispettivamente l'articolo 153 o 166 del TFUE.

Il disposto dell'articolo 153 del TFUE non si applica alla retribuzione conformemente a quanto specificamente previsto dal paragrafo 5 di tale articolo. Quest'ultima disposizione non impedisce, tuttavia, di affrontare i problemi legati alla trasparenza della retribuzione, non osta cioè a che si raccomandi che il contratto scritto di tirocinio chiarisca *se* il tirocinio sia a titolo oneroso o gratuito.

Si può fare un'analogia con altri strumenti legislativi dell'UE, come la direttiva 91/533/CEE relativa all'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro, che all'articolo 2 recita:

"1. Il datore di lavoro è tenuto a comunicare al lavoratore subordinato gli elementi essenziali del contratto o del rapporto di lavoro.

2. L'informazione di cui al riguarda almeno gli elementi seguenti:

h) l'importo di base iniziale, altri elementi costitutivi, nonché periodicità del versamento di retribuzione a cui ha diritto il lavoratore;"¹⁵.

¹⁵ L'articolo 3 della stessa direttiva stabilisce che tale informazione sia fornita per iscritto al lavoratore non oltre due mesi dall'inizio del suo lavoro.

Il tema della retribuzione, come elemento della lettera di incarico del datore di lavoro o del contratto, figura analogamente nella proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intrasocietari¹⁶.

La formazione costituisce un obiettivo fondamentale delle politiche dell'UE in materia di occupazione e di istruzione. È inoltre parte integrante della libera circolazione delle persone, libertà fondamentale sancita dal trattato a norma dell'articolo 45 del TFUE. Data la dimensione transnazionale dei tirocini, le azioni adottate singolarmente dagli Stati membri non consentiranno il conseguimento degli obiettivi dell'iniziativa proposta, che punta al miglioramento generale della qualità dei tirocini svolti nell'UE.

È infine la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea a contemplare una serie di diritti e libertà che possono essere rilevanti ai fini di future misure relative ai tirocini, in particolare nell'articolo 21 (non discriminazione), nell'articolo 29 (diritto di accesso ai servizi di collocamento), nell'articolo 31 (condizioni di lavoro giuste ed eque) e nell'articolo 32 (divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro).

Sussidiarietà

Si applica il principio di sussidiarietà in quanto la proposta non rientra in un settore di competenza esclusiva dell'Unione.

Nel caso dei tirocini una soluzione a livello dell'UE presenta una serie di vantaggi:

- 1) gli orientamenti in materia di qualità, adottati o proposti da vari organismi in diversi Stati membri, individuano in generale elementi simili, giudicati essenziali per migliorare la qualità dei tirocini. Ciò fa ritenere che la definizione di norme di qualità per i tirocini non dovrebbe sostanzialmente variare a seconda delle pratiche nazionali o delle situazioni locali;
- 2) una soluzione a livello di UE produrrebbe benefici in termini di mobilità dei tirocinanti. Per i giovani sarebbe più facile accettare un tirocinio in un altro paese se, grazie all'esistenza di norme o pratiche standard, potessero chiaramente capire cosa aspettarsi;
- 3) l'esperienza dimostra che, visti i problemi di coordinamento, il processo di definizione di norme di qualità accettate a livello internazionale può essere più rapido se le istituzioni sovranazionali svolgono un ruolo di sostegno e coordinamento.

Gli Stati membri potrebbero autonomamente adottare misure per migliorare la qualità dei tirocini, ma in pratica hanno in più occasioni invitato la Commissione ad adottare un quadro di qualità per i tirocini (cfr., tra l'altro, le conclusioni di tre recenti Consigli europei: dicembre 2012, febbraio 2013 e giugno 2013).

In una situazione caratterizzata da quadri normativi tra loro difformi, è utile convenire su ciò che si intende per tirocinio e su quali ne siano gli standard minimi. Ciò aiuterà gli Stati membri nella definizione dei rispettivi approcci normativi specifici, attraverso i quali gli standard proposti sono destinati a diventare operativi. In tal modo l'UE potrebbe concretamente sostenere gli Stati membri nell'attuazione dell'orientamento 8 per le politiche a favore dell'occupazione della strategia Europa 2020, secondo cui "per sostenere i giovani, in particolare quelli disoccupati o non iscritti a corsi d'istruzione o di formazione, gli Stati membri dovrebbero prendere iniziative ... per aiutarli a trovare una prima occupazione, esperienza professionale o corsi post-universitari e opportunità di formazione, compresi gli

¹⁶ COM(2010) 378 definitivo del 13.7.2010.

stage, e dovrebbero intervenire prontamente quando i giovani restano senza lavoro". Verrebbe così affrontato uno dei principali ostacoli alla mobilità transfrontaliera, ossia la mancanza di informazioni in un settore caratterizzato da una grave frammentazione normativa, e la raccomandazione contribuirebbe al rafforzamento del sostegno fornito da Erasmus+¹⁷ e all'ulteriore sviluppo di EURES¹⁸.

Proporzionalità

Lo strumento della raccomandazione del Consiglio consente di rispettare rigorosamente il principio di proporzionalità. Gli Stati membri la cui legislazione o la cui prassi nazionale prevede già gli strumenti di tutela e gli elementi di qualità proposti non dovranno far nulla. Gli Stati membri saranno inoltre liberi di valutare l'opportunità di andare al di là del quadro di qualità per i tirocini oggetto della presente proposta, così da affrontare, in particolare, la questione della remunerazione minima, tema quest'ultimo che non è trattato nel quadro di qualità per i tirocini.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Non pertinente.

5. ELEMENTI FACOLTATIVI

Non pertinente.

¹⁷ Dal 1° gennaio 2014 Erasmus+ diventerà il nuovo programma per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport finanziato dall'UE. Erasmus+ disporrà di una nuova struttura più snella, che riunirà gli attuali programmi di finanziamento esistenti nel settore, tra cui il programma nel campo dell'apprendimento permanente (Comenius, Leonardo, Erasmus, Grundtvig e i programmi trasversali), Gioventù in azione, il programma Jean Monnet, Tempus ed Erasmus Mundus.

¹⁸ EURES è una rete di cooperazione tra la Commissione europea e i servizi pubblici per l'impiego degli Stati membri. Il portale EURES fornisce ai lavoratori, ai datori di lavoro e ai futuri tirocinanti e soggetti promotori dei tirocini informazioni sulle opportunità di lavoro, di tirocini e di studio in tutta Europa.

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

relativa a un quadro di qualità per i tirocini

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 153, 166 e 292,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) I giovani sono stati particolarmente colpiti dalla crisi. Negli ultimi anni i tassi di disoccupazione giovanile hanno raggiunto picchi storici in diversi Stati membri, senza che si profili una riduzione a breve termine. Promuovere l'occupabilità e la produttività dei giovani è fondamentale per il loro accesso nel mercato del lavoro.
- (2) Un passaggio agevole dal mondo dell'istruzione a quello del mondo del lavoro è essenziale per migliorare le prospettive dei giovani sul mercato del lavoro. Per conseguire un tasso di occupazione del 75% tra le persone di età compresa tra 20 e 64 anni entro il 2020, traguardo che costituisce uno degli obiettivi principali della strategia Europa 2020, occorre migliorare l'istruzione dei giovani e facilitarne la transizione verso il mondo del lavoro. L'orientamento 8 per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione invita gli Stati membri a prendere iniziative "*per sostenere i giovani, in particolare quelli disoccupati o non iscritti a corsi d'istruzione o di formazione, ... per aiutarli a trovare una prima occupazione, esperienza professionale o corsi post-universitari e opportunità di formazione, compresi gli stage*" e a "*intervenire prontamente quando i giovani restano senza lavoro*"¹⁹.
- (3) Negli ultimi due decenni i tirocini sono diventati un'importante porta di ingresso nel mercato del lavoro per i giovani.
- (4) Se i tirocini, in particolare quelli ripetuti, vengono utilizzati al posto di regolari rapporti di lavoro, soprattutto per le posizioni di ingresso generalmente offerte ai giovani, i costi socioeconomici salgono. Inoltre i tirocini scadenti, in particolare quelli con scarsi contenuti di apprendimento, non determinano aumenti di produttività significativi né lanciano segnali positivi. I costi sociali riguardano anche i tirocini non retribuiti che possono limitare le opportunità di carriera di coloro che provengono da ambienti svantaggiati.
- (5) È dimostrata l'esistenza di un rapporto tra la qualità del tirocinio e gli esiti occupazionali. Il valore del tirocinio ai fini di una più agevole transizione verso il mondo del lavoro dipende dalla qualità stessa del tirocinio in termini di contenuti di apprendimento e condizioni di lavoro. I tirocini di qualità apportano benefici diretti sul fronte della produttività, migliorano il processo di incontro tra domanda e offerta sul

¹⁹ Decisione 2010/707/UE del Consiglio, del 21 ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

mercato del lavoro e promuovono la mobilità, in particolare riducendo i costi di ricerca e di incontro tra domanda e offerta sia per le imprese sia per i giovani.

- (6) La raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani²⁰ raccomanda agli Stati membri di 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 un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.
- (7) Da vari studi e indagini è emerso che una quota significativa di tirocini presenta problemi di qualità; ciò è vero soprattutto per i tirocini per i quali manchi un istituto di istruzione o di formazione direttamente responsabile dei contenuti di apprendimento e delle condizioni di lavoro (ossia i cosiddetti tirocini "nel libero mercato").
- (8) I dati dimostrano che a una quota significativa di tirocinanti viene chiesto di svolgere mansioni di basso livello con contenuti di apprendimento insufficienti. Un tirocinio di qualità deve offrire contenuti di apprendimento concreti e significativi, in particolare mediante l'individuazione delle specifiche abilità che devono essere acquisite, e prevedere la supervisione e il mentoring del tirocinante e il monitoraggio dei suoi progressi.
- (9) Sono stati individuati problemi anche per quanto riguarda le condizioni di lavoro: ad esempio orari di lavoro lunghi, copertura della sicurezza sociale, rischi per la salute e la sicurezza o rischi professionali, retribuzione e/o indennità nulla o di scarsa entità, assenza di chiarezza sulla disciplina giuridica applicabile e durata prolungata dei tirocini.
- (10) I tirocini sono attualmente disciplinati in vario modo nell'Unione. La regolamentazione, ove esistente, comporta elementi di qualità o pratiche di attuazione diversi, mentre la disciplina dei tirocini manca quasi del tutto in alcuni Stati membri e settori. Una quota consistente dei soggetti promotori dei tirocini utilizza i tirocinanti come manodopera a basso costo o addirittura gratuita; ciò è spesso dovuto all'assenza di un quadro o di uno strumento normativo o alla mancanza di trasparenza in merito alle condizioni di lavoro e ai contenuti di apprendimento dei tirocini.
- (11) Un quadro di qualità per i tirocini favorirà il miglioramento delle condizioni di lavoro e l'innalzamento dei contenuti di apprendimento degli stessi. L'elemento principale del quadro di qualità per i tirocini è dato dalla conclusione di un contratto scritto di tirocinio che stabilisca obiettivi formativi, condizioni di lavoro adeguate, diritti e obblighi e una durata ragionevole.
- (12) La mancanza di informazioni è una delle cause dei tirocini di qualità scadente ed è un problema molto più diffuso a livello di tirocini che dell'occupazione regolare. Obblighi di maggiore trasparenza per quanto riguarda gli avvisi di posti vacanti per tirocinanti o gli annunci di tirocini aiuterebbero a migliorare le condizioni di lavoro e stimolerebbero la mobilità transfrontaliera.
- (13) Le parti sociali svolgono un ruolo chiave nell'elaborazione, nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche e dei programmi di formazione. L'obiettivo della cooperazione tra le parti sociali e le autorità competenti potrebbe essere quello di fornire ai giovani informazioni mirate sulle opportunità di carriera disponibili e sui bisogni di competenze sui mercati del lavoro e anche sui diritti e sulle responsabilità

²⁰ Raccomandazione 2013/C/120/01 del Consiglio, del 22.4.2013, sull'istituzione di una garanzia per i giovani.

dei tirocinanti. Le parti sociali possono inoltre contribuire ad agevolare l'attuazione del quadro di qualità per i tirocini, in particolare mediante l'elaborazione e la diffusione di modelli di convenzione di tirocinio semplici e sintetici, che potrebbero essere utilizzati in particolare dalle microimprese e adattati alle loro specifiche esigenze. Nel "Quadro di azioni sull'occupazione giovanile" del luglio 2013, le parti sociali europee hanno preso atto della volontà della Commissione di proporre una raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità europeo per i tirocini e hanno annunciato il loro sostegno alle azioni degli Stati membri volte a migliorare la qualità dei tirocini.

- (14) Una delle sfide consiste nell'aumentare la mobilità transfrontaliera dei tirocinanti nell'Unione così da contribuire alla promozione di un autentico mercato del lavoro europeo. Attualmente la diversità della regolamentazione costituisce un ostacolo allo sviluppo della mobilità transfrontaliera dei tirocinanti. Inoltre, in alcuni casi, sono stati constatati in diversi Stati membri di accoglienza ostacoli amministrativi e giuridici che si frappongono alla mobilità transnazionale dei tirocinanti. Il quadro di qualità per i tirocini agevolerà l'accesso ai tirocini transfrontalieri, stabilendo standard e orientamenti utilizzabili come riferimento.
- (15) L'elaborazione di un quadro di qualità per i tirocini determinerà maggiore trasparenza. Favorirà inoltre l'estensione di EURES ai tirocini, facilitando in tal modo la mobilità, e contribuirà al rafforzamento del sostegno fornito da Erasmus+ alla mobilità dei tirocinanti.
- (16) I programmi degli Stati membri che promuovono e offrono tirocini ai giovani possono usufruire del sostegno finanziario dei Fondi europei. Anche l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile sosterrà i tirocini nel contesto della Garanzia per i giovani di cui beneficeranno, in particolare, i giovani delle regioni dell'Unione maggiormente colpite dalla disoccupazione giovanile e che usufruirà del cofinanziamento ad opera del Fondo sociale europeo (FSE) nel periodo 2014-2020. Il FSE e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile possono essere utilizzati per aumentare il numero e la qualità dei programmi di tirocinio degli Stati membri, attraverso una possibile partecipazione ai costi dei tirocini, compresa in alcuni casi una partecipazione parziale alla retribuzione. Il sostegno può inoltre essere erogato per finanziare i costi di altre formazioni che i giovani possono seguire al di fuori del tirocinio, come ad esempio i corsi di lingue.
- (17) La Commissione ha avviato uno specifico programma di assistenza tecnica del FSE per sostenere gli Stati membri nell'istituzione di programmi di tirocinio con il contributo finanziario del FSE. Il programma di assistenza tecnica del FSE fornisce consulenza strategica, operativa e politica alle autorità nazionali e regionali che stiano prendendo in esame l'istituzione di nuovi programmi di tirocinio o l'ammodernamento dei programmi esistenti.
- (18) Il Consiglio, nella risoluzione sul dialogo strutturato con i giovani sull'occupazione giovanile del maggio 2011, ha sottolineato: "... è auspicabile un quadro per la qualità dei tirocini onde garantire il valore educativo di tale esperienza".
- (19) Le conclusioni del Consiglio del giugno 2011 "Promuovere l'occupazione giovanile per realizzare gli obiettivi di Europa 2020" invitavano la Commissione a "fornire orientamenti sulle condizioni per tirocini di alta qualità mediante un quadro di qualità per i tirocini"²¹.

²¹ Conclusioni del Consiglio "Promuovere l'occupazione giovanile per realizzare gli obiettivi di Europa 2020" (doc. n. 11838/11 del 17.6.2011).

- (20) Nel giugno 2012 il Parlamento europeo, con la risoluzione sul tema "Verso una ripresa fonte di occupazione"²², ha invitato la Commissione a presentare quanto prima una "proposta per una raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità per i tirocini" e a definire "le norme minime a sostegno dell'offerta e della partecipazione a opportunità di tirocinio di alta qualità".
- (21) Il Consiglio europeo del giugno 2012 ha invitato la Commissione a esaminare la possibilità di estendere il portale EURES ai tirocini²³.
- (22) Le conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2012 hanno invitato la Commissione "*a finalizzare rapidamente il quadro di qualità per i tirocini*".
- (23) Con il pacchetto sull'occupazione giovanile presentato nel dicembre 2012 la Commissione ha avviato una consultazione delle parti sociali su un quadro di qualità per i tirocini. Nelle risposte le parti sociali dell'UE hanno informato la Commissione che non intendevano avviare negoziati per pervenire a un accordo autonomo a norma dell'articolo 154 del TFUE²⁴.
- (24) Il Consiglio europeo del giugno 2013 ha ribadito: "Il quadro di qualità per i tirocini dovrebbe essere messo in atto all'inizio del 2014".
- (25) Il quadro di qualità rappresenta un importante punto di riferimento per stabilire un'offerta di tirocini qualitativamente valida conformemente a quanto auspicato dalla raccomandazione del Consiglio che istituisce una garanzia per i giovani.
- (26) Secondo l'Analisi annuale della crescita 2014²⁵ è "essenziale ... facilitare il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro rendendo in particolare più disponibili tirocini e apprendistati di qualità".
- (27) Ai fini della presente raccomandazione, per tirocinio si intende un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, concordato tra un tirocinante e un soggetto promotore del tirocinio senza il coinvolgimento di soggetti terzi e con una componente di apprendimento, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica prima dell'accesso a un'occupazione regolare (tirocini "nel libero mercato").
- (28) La presente raccomandazione dovrebbe riguardare tutti i tirocini "nel libero mercato", retribuiti e no.
- (29) La presente raccomandazione non riguarda i tirocini che rientrano in un curriculum accademico, in un percorso di istruzione formale o che fanno parte di un corso di formazione professionale. Non sono oggetto della presente raccomandazione i tirocini i cui contenuti sono disciplinati dalla legislazione nazionale e il cui completamento costituisce un requisito per ottenere un titolo di studio universitario o per accedere a una data professione (ad esempio per le professioni di medico, architetto, ecc.),

RACCOMANDA AGLI STATI MEMBRI:

- (1) di 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

²² Risoluzione 2012/2647(RSP).

²³ EUCO 76/12 del 28-29 giugno 2012.

²⁴ COM(2012) 727 final dell'11.12.2012.

²⁵ COM(2013) 800 final del 13.11.2013.

un quadro di qualità per i tirocini;

Conclusioni di un contratto scritto di tirocinio

- (2) di prescrivere che i tirocini si basino su un contratto scritto concluso prima del tirocinio tra il tirocinante e il soggetto promotore del tirocinio;
- (3) di garantire che i contratti di tirocinio precisino gli obiettivi formativi, le condizioni di lavoro, la corresponsione o non corresponsione di una retribuzione o di un'indennità al tirocinante da parte del soggetto promotore del tirocinio, i diritti e gli obblighi delle parti in virtù del diritto nazionale e dell'UE applicabile e la durata del tirocinio, secondo quanto enunciato nelle raccomandazioni da 4 a 12;

Obiettivi di apprendimento

- (4) di promuovere le migliori pratiche per quanto concerne gli obiettivi di apprendimento in modo da aiutare i giovani ad acquisire un'esperienza pratica e le competenze pertinenti. Le mansioni assegnate al tirocinante dovrebbero consentire il conseguimento di tali obiettivi;
- (5) di incoraggiare i soggetti promotori dei tirocini a designare per i tirocinanti un supervisore chiamato a guidarli nell'espletamento dei compiti loro assegnati e a monitorarne i progressi;

Condizioni di lavoro

- (6) di assicurare il rispetto dei diritti dei tirocinanti previsti dal diritto nazionale e dell'UE applicabile e il rispetto delle condizioni di lavoro ad essi riconosciute, compresi i limiti alla durata massima settimanale del lavoro, i periodi minimi di riposo giornaliero e settimanale e le ferie minime;
- (7) di imporre ai soggetti promotori dei tirocini di chiarire la copertura assicurativa infortuni e malattia e la disciplina delle assenze per malattia;
- (8) di garantire che il contratto di tirocinio chiarisca se sia prevista una retribuzione e/o un'indennità e, in caso positivo, ne precisi l'entità;

Diritti e obblighi

- (9) di garantire che il contratto di tirocinio stabilisca i diritti e gli obblighi del tirocinante e del soggetto promotore del tirocinio e richiami, se del caso, anche la politica seguita dal soggetto promotore del tirocinio in materia di riservatezza e la titolarità dei diritti di proprietà intellettuale;

Durata ragionevole

- (10) di garantire una durata ragionevole dei tirocini che di regola non superi i sei mesi, salvo nei casi in cui una durata maggiore sia pienamente giustificata, come ad esempio nel caso dei programmi di formazione in azienda in vista di un'assunzione o dei tirocini svolti in un altro Stato membro;
- (11) di chiarire i casi e le condizioni in cui un tirocinio può essere prorogato o rinnovato dopo la scadenza del primo contratto di tirocinio;

- (12) di promuovere la pratica in base alla quale il contratto di tirocinio debba precisare che il tirocinante o il soggetto promotore del tirocinio può risolvere il contratto con un preavviso scritto di due settimane;

Adeguate riconoscimento dei tirocini

- (13) di incoraggiare i soggetti promotori dei tirocini a certificare tramite un attestato o una lettera di referenze le conoscenze, le abilità e le competenze acquisite durante il tirocinio;

Obblighi di trasparenza

- (14) di garantire che negli avvisi di posti vacanti per tirocinanti e negli annunci di tirocini i soggetti promotori dei tirocini forniscano informazioni sulle condizioni del tirocinio, in particolare sull'applicabilità o non applicabilità di una retribuzione e/o di un'indennità e della protezione sociale, e di assicurare che i servizi per l'impiego si conformino a obblighi di trasparenza e offrano un idoneo orientamento professionale;

Parti sociali

- (15) di promuovere il coinvolgimento attivo delle parti sociali nell'attuazione del quadro di qualità per i tirocini;

Tirocini transfrontalieri

- (16) di agevolare la mobilità transfrontaliera dei tirocinanti nell'Unione europea tra l'altro mediante un più chiaro quadro giuridico nazionale relativo ai tirocini "nel libero mercato", la definizione di norme chiare circa l'accoglienza di tirocinanti di altri Stati membri o l'invio di tirocinanti in altri Stati membri e una riduzione delle formalità amministrative;
- (17) di promuovere l'uso della rete EURES allargata e lo scambio di informazioni sui tirocini attraverso il portale EURES e di sollecitare i servizi per l'impiego a caricare sul portale EURES gli avvisi di posti vacanti per tirocinanti;

Uso dei Fondi strutturali e d'investimento europei

- (18) di utilizzare i Fondi strutturali e d'investimento europei, ossia il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale, nel prossimo periodo di programmazione 2014-2020 e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, se del caso, per aumentare il numero dei tirocini e innalzarne la qualità, anche attraverso partenariati efficaci con tutte le parti interessate;

Attuazione del quadro di qualità per i tirocini

- (19) di attuare il quadro di qualità per i tirocini quanto prima e comunque entro la fine del 2014;
- (20) di individuare l'autorità pubblica responsabile di tale attuazione e comunicare alla Commissione le modalità di attuazione del quadro di qualità per i tirocini;

- (21) di promuovere il coinvolgimento attivo dei servizi per l'impiego, degli istituti di istruzione e dei soggetti erogatori di formazione nell'attuazione del quadro di qualità per i tirocini;

PRENDE ATTO CHE LA COMMISSIONE INTENDE:

- (22) promuovere una stretta cooperazione con gli Stati membri, le parti sociali e altre parti interessate ai fini di una rapida attuazione della presente raccomandazione;
- (23) seguire l'attuazione del quadro di qualità per i tirocini in applicazione della presente raccomandazione e analizzare gli effetti delle politiche in essere;
- (24) riferire in merito ai progressi compiuti nell'attuare la presente raccomandazione sulla base delle informazioni fornite [dagli Stati membri](#);
- (25) collaborare con gli Stati membri, le parti sociali, i servizi per l'impiego e le organizzazioni dei giovani e dei tirocinanti per la promozione della presente raccomandazione;
- (26) incoraggiare e sostenere gli Stati membri, anche mediante la promozione dello scambio reciproco delle migliori pratiche, affinché si avvalgano del Fondo sociale europeo e del Fondo europeo di sviluppo regionale o di altri Fondi europei per il periodo di programmazione 2014-2020 per aumentare il numero dei tirocini e innalzarne la qualità;
- (27) continuare ad adoperarsi per incrementare l'offerta di tirocini transnazionali nel quadro del programma Erasmus+;
- (28) adoperarsi, insieme agli Stati membri, per l'inclusione dei tirocini in EURES e istituire un'apposita pagina web sui quadri giuridici nazionali relativi ai tirocini.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*