

L'ATTUAZIONE DELLA RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA SU UN QUADRO DI QUALITÀ PER I TIROCINI

Giuseppe Iuzzolino

Silvia Lotito

Boris Sofronic

Giulia Tosi



L'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'ISFOL e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico - stabilito dal Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150 - nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

INAPP fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo Intermedio del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

Presidente: *Stefano Sacchi*

Direttore generale: *Paola Nicastro*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. +39.06.85447.1
web: www.inapp.org

Contatti: editoria@inapp.org

La collana Inapp Paper è a cura di Claudio Bensi.

La pubblicazione raccoglie i risultati di uno studio realizzato nell'ambito del PON SPA0 2017 – Asse Istruzione e Formazione, Priorità di investimento 10iv, Progetto “Analisi, elaborazione e monitoraggio di dispositivi per il raccordo fra formazione e lavoro”, Attività 4 – I dispositivi in alternanza per la transizione scuola-lavoro.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di *peer review* interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

Autori

Giuseppe Iuzzolino (capp. 4 e 5, Conclusioni),
Silvia Lotito (Introduzione e cap. 1), *Boris Sofronic*
(cap. 2), *Giulia Tosi* (cap. 3)

Testo chiuso: settembre 2017

Pubblicato: febbraio 2018

Coordinamento editoriale

Ernestina Greco

Impaginazione ed editing grafico

Valentina Orienti

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'ente.

Alcuni diritti riservati [2018] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

[\(http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/\)](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)



ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0133-7



ABSTRACT

L'ATTUAZIONE DELLA RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA SU UN QUADRO DI QUALITÀ PER I TIROCINI

Con la Raccomandazione del 10 marzo 2014 su un Quadro di qualità per i tirocini, il Consiglio dell'Unione europea invitava gli Stati membri ad adottare nelle rispettive legislazioni alcune misure finalizzate a elevare il livello qualitativo delle esperienze di tirocinio extracurricolare. Nel mese di ottobre del 2016, i Servizi della Commissione europea hanno prodotto il documento *Applying the Quality Framework for Traineeships*, nel quale viene tracciato un primo bilancio del grado di attuazione dei principi e criteri della Raccomandazione nelle normative sul tirocinio dei singoli Paesi europei.

Il presente lavoro analizza, a partire da una preliminare ricognizione dei contenuti e degli obiettivi della Raccomandazione, i progressi e le *remaining challenges* nell'attuazione del Quadro di qualità per i tirocini negli Stati membri, con un focus specifico sul sistema normativo vigente in alcuni Paesi UE. Viene inoltre effettuato un confronto tra le indicazioni della Raccomandazione e la normativa italiana in materia di tirocini extracurricolari, al fine di rilevare gli elementi di conformità del sistema legislativo italiano rispetto alle proposte europee e di individuare i temi sui quali l'Italia è ancora chiamata a intervenire per adeguare la propria legislazione al Quadro europeo di qualità.

PAROLE CHIAVE: tirocini, quadro di qualità, linee guida

APPLYING THE EUROPEAN UNION COUNCIL RECOMMENDATION ON A QUALITY FRAMEWORK FOR TRAINEESHIPS

The European Union Council Recommendation of 10 march 2014 on a Quality Framework for Traineeships (QFT) invites Member States to amend their legislations by adopting measures aimed to enhance extra-curricular traineeships' quality.

In october 2016 the European Commission services published the document *Applying the Quality Framework for Traineeships*, tracing the first outcome in putting in practice a QFT principles and criteria in Member States' traineeship regulations.

In this working document, we analyse the progress and remaining challenges in applying the QFT in Member States, starting from a recon of contents and goals of the Recommendation and focusing on particular EU States regulations.

At the end, we compare the Recommendation to the current Italian regulation on extra-curricular traineeships, pointing the topics which still need to be amended in the Italian legislation system to improve its compliance with the QFT.

KEYWORDS: traineeships, quality framework, guidelines

PER CITARE IL PAPER: Iuzzolino G., Lotito S., Sofronic B., Tosi G. (2018), *L'attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea su un Quadro di qualità per i tirocini*, Roma, INAPP



INDICE

Introduzione	5
1 La Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea su un Quadro di qualità per i tirocini.....	7
2 L'applicazione degli standard del Quadro di qualità per i tirocini nei Paesi dell'UE.....	10
3 Un focus sulla regolamentazione in materia di tirocini in alcuni Paesi europei	17
3.1 Francia.....	17
3.2 Germania	19
3.3 Spagna.....	20
4 Un'analisi comparativa fra il Quadro di qualità per i tirocini e le Linee guida italiane sui tirocini extracurriculari	24
5 Le osservazioni della Commissione europea sulla normativa italiana in materia di tirocini extracurriculari	34
Conclusioni	41
Bibliografia.....	44



INTRODUZIONE

In Europa la crisi economica ha prodotto negli ultimi anni un aumento preoccupante dei livelli di disoccupazione. I più colpiti dalla crisi sono stati i giovani: nel 2016, il 16,7% dei ragazzi europei di età compresa tra i 20 e i 24 anni non erano occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione¹ e, per la fascia di età compresa tra i 25 e i 29 anni, la percentuale sale fino al 18,8%².

Rilanciare l'occupazione giovanile è dunque una delle priorità più urgenti per le istituzioni europee e per i singoli Stati nazionali, che hanno cercato – e stanno cercando – di mettere in atto le misure più idonee per facilitare la transizione dal mondo dell'istruzione e della formazione al mondo del lavoro.

In questo contesto il tirocinio e l'apprendistato hanno assunto un ruolo sempre più centrale nell'ambito delle politiche europee per l'occupazione giovanile.

Va però ricordato che si tratta di due istituti di natura diversa: mentre il tirocinio è un'esperienza formativa *on the job* che non costituisce rapporto di lavoro, l'apprendistato, pur prevedendo una componente formativa, è a tutti gli effetti un rapporto di lavoro.

La finalità propria del tirocinio è quindi quella di permettere ai giovani di acquisire, mediante un'esperienza di formazione in situazione, competenze professionali che favoriscano e facilitino l'inserimento o il reinserimento lavorativo.

Tuttavia l'utilizzo di questo istituto, benché largamente diffuso nei mercati del lavoro europei, non ha prodotto nell'ultimo decennio i risultati sperati in termini di ricadute occupazionali. Troppo spesso, infatti, i tirocini sono caratterizzati da contenuti formativi incongrui (svolgimento di mansioni di basso livello) e inadeguate condizioni di lavoro (orari di lavoro troppo lunghi, retribuzione/indennità nulla o di scarsa entità, durata eccessiva ecc.), fattori che ne inficiano considerevolmente la qualità e l'efficacia formativa.

Un'analisi econometrica della Commissione europea basata sui risultati dell'indagine Eurobarometro (European Commission 2013) ha rilevato una correlazione significativa tra la qualità dei tirocini e gli esiti occupazionali degli stessi: coloro che avevano partecipato a un tirocinio di qualità scadente avevano successivamente una probabilità nettamente inferiore di trovare un lavoro. Di qui la necessità di riformare l'istituto del tirocinio, definendo criteri e standard qualitativi che consentano la realizzazione di tirocini realmente formativi e funzionali all'inserimento nel mercato del lavoro.

È in questo contesto che il Parlamento europeo, nella Risoluzione sul tema *Verso una ripresa forte di occupazione* del 14 giugno 2012 (Parlamento europeo 2012), ha invitato la Commissione a presentare quanto prima una proposta per una Raccomandazione del Consiglio su un Quadro di qualità per i tirocini (2014/C 88/01). La Proposta di Raccomandazione è stata presentata dalla Commissione europea il 4 dicembre 2013 (Commissione europea 2013); sulla base di questa proposta, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, il 10 marzo 2014, la Raccomandazione su un Quadro di qualità per i tirocini

¹ Si tratta dei cosiddetti NEET - Not in Education, Employment or Training.

² European Commission, Eurostat, Products Datasets, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dati aggiornati al 15/09/2017).



(Consiglio dell'Unione europea 2014). A distanza di quasi due anni dalla pubblicazione della Raccomandazione, i Servizi della Commissione hanno presentato il documento *Applying the Quality Framework for Traineeships* (European Commission 2016) nel quale si traccia un primo bilancio dell'adozione dei contenuti della Raccomandazione nei sistemi legislativi degli Stati membri.

Il lavoro che segue prende le mosse dall'analisi dei contenuti e degli obiettivi della Raccomandazione, per poi esaminare i progressi e le *remaining challenges* nell'attuazione del Quadro di qualità per i tirocini negli Stati membri, con un focus specifico sul sistema normativo vigente in alcuni Paesi UE. Viene poi effettuato un confronto tra le indicazioni della Raccomandazione e la normativa italiana in materia di tirocini extracurricolari, al fine di rilevare gli elementi di conformità del sistema legislativo italiano rispetto alle proposte europee. Il paper si chiude con una riflessione sui temi sui quali l'Italia è ancora chiamata a intervenire per migliorare la propria legislazione e adeguarla pienamente al Quadro europeo di qualità.



1 LA RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA SU UN QUADRO DI QUALITÀ PER I TIROCINI

Il 10 marzo 2014 il Consiglio dell'Unione europea, sulla base della Proposta della Commissione del 4 dicembre 2013, ha adottato la Raccomandazione su un Quadro di qualità per i tirocini (*Quality Framework for Traineeships - QFT*).

Il QFT può essere definito come un sistema di criteri e principi finalizzati a incrementare il livello qualitativo dei tirocini, condizione essenziale affinché l'esperienza di tirocinio possa realmente rappresentare una porta di accesso al mercato del lavoro. In questo senso 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 [...]".

Oltre a chiarire gli obiettivi e le finalità della Raccomandazione, il Consiglio individua e delimita anche il campo di applicazione della Raccomandazione stessa: il QFT non riguarda tutte le tipologie di tirocinio, ma soltanto i cosiddetti tirocini extracurricolari. Sono quindi esclusi dal campo di applicazione della Raccomandazione sia i tirocini svolti nell'ambito di un percorso formale di istruzione o formazione (cosiddetti tirocini curricolari), sia i tirocini il cui svolgimento costituisce un requisito obbligatorio per accedere a una determinata professione, considerati generalmente di "migliore qualità" garantita dal coinvolgimento diretto delle istituzioni scolastiche o degli ordini professionali.

Prima di esaminare i punti-chiave del Quadro di qualità è opportuno richiamare la definizione di tirocinio contenuta nella Raccomandazione: "per tirocinio si intende un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, retribuito o no, con una componente di apprendimento e formazione, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un'occupazione regolare".

Non stupisce che il Consiglio abbia ritenuto opportuno fornire una definizione chiara - e potenzialmente condivisibile a livello europeo - del tirocinio, tenendo conto del fatto che nei diversi Stati membri questo istituto presenta caratteristiche e declinazioni differenti; conseguentemente, i relativi sistemi legislativi risultano, sotto molti aspetti, difformi e disomogenei tra di loro. In questo senso una delle finalità proprie della Raccomandazione consiste nello stimolare una "omogeneizzazione" delle normative nazionali sulla base di principi comuni e condivisi. Il che non soltanto comporterebbe un miglioramento complessivo della qualità dei tirocini nei Paesi europei, ma favorirebbe anche la mobilità transfrontaliera dei tirocinanti.



Di seguito i criteri e principi del Quadro di qualità per i tirocini:

Criteri e principi del Quadro di qualità per i tirocini

Conclusione di un contratto scritto di tirocinio

Si tratta di un elemento imprescindibile per garantire la qualità dei tirocini: il rapporto di tirocinio deve basarsi su un contratto scritto che definisca gli obiettivi formativi, stabilisca i diritti e gli obblighi delle parti coinvolte, preveda una durata ragionevole e adeguate condizioni di lavoro.

Obiettivi di apprendimento e di formazione

Il tirocinio deve essere finalizzato all'acquisizione di un'esperienza pratica e competenze "appropriate": in sostanza l'esperienza di tirocinio deve promuovere la crescita formativa e professionale del tirocinante e non può quindi tradursi nello svolgimento di mansioni puramente esecutive e di basso profilo; inoltre i soggetti ospitanti dovrebbero designare un supervisore che guidi il tirocinante nel corso della sua esperienza e ne monitori e valuti i progressi.

Condizioni di lavoro applicabili ai tirocinanti

Deve essere assicurato 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 ecc.), incoraggiando i soggetti ospitanti a chiarire se ai tirocinanti venga corrisposta un'indennità - indicandone eventualmente l'ammontare - e se siano previste le coperture assicurative per infortuni e malattie.

Diritti e obblighi

Nel contratto di tirocinio devono essere stabiliti i diritti e gli obblighi del tirocinante e del soggetto ospitante, comprese le politiche in materia di riservatezza e titolarità dei diritti di proprietà intellettuale.

Durata ragionevole

Il tirocinio, in linea di principio, non dovrebbe superare i 6 mesi; eventuali proroghe o rinnovi devono essere adeguatamente motivati. Deve essere inoltre prevista la possibilità di risoluzione del contratto che potrà essere effettuata mediante comunicazione scritta, con un termine di preavviso appropriato.

Adeguate riconoscimento dei tirocini

Deve essere promosso il riconoscimento dell'esperienza di tirocinio, mediante la convalida e la certificazione delle conoscenze, abilità e competenze maturate durante il percorso formativo.

Obblighi di trasparenza

Negli annunci e negli avvisi di posti vacanti per tirocinanti dovrebbero essere riportate tutte le informazioni utili sulle condizioni del tirocinio, in particolare sull'applicabilità o meno di un'indennità e sulla copertura assicurativa per gli infortuni e la malattia. Inoltre i soggetti ospitanti dovrebbero fornire informazioni sulle politiche di assunzione, ivi compresa la quota di tirocinanti assunti negli ultimi anni.



Oltre a individuare i sopra citati criteri di qualità, la Raccomandazione sottolinea la necessità di:

- agevolare la mobilità transfrontaliera dei tirocinanti nell'Unione europea attraverso quadri giuridici nazionali più chiari e formalità amministrative ridotte e facilitate;
- incrementare il numero di tirocini e contestualmente il livello qualitativo degli stessi mediante l'utilizzo dei fondi strutturali e d'investimento europei, in particolare il Fondo sociale europeo e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, e attraverso l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (*Youth Employment Initiative*).

Il Consiglio invita infine gli Stati membri ad "adottare le misure appropriate per attuare il Quadro di qualità per i tirocini in tempi brevi". In sostanza gli Stati europei sono chiamati a intervenire a livello legislativo per conformare le rispettive normative ai principi e ai criteri individuati dalla Raccomandazione. Nel prossimo capitolo vedremo se e come, a quasi due anni dalla sua pubblicazione, gli Stati membri abbiano attuato il Quadro di qualità per i tirocini.



2 L'APPLICAZIONE DEGLI STANDARD DEL QUADRO DI QUALITÀ PER I TIROCINI NEI PAESI DELL'UE

La Raccomandazione sul *Quality Framework for Traineeships*, oltre a definire i criteri e i principi per elevare il livello qualitativo dei tirocini nei Paesi UE, prevede il monitoraggio dell'attuazione del QFT negli Stati membri. Nella Raccomandazione si afferma infatti che la Commissione europea intende "monitorare [...] i progressi nell'attuazione del Quadro di qualità per i tirocini" e "riferire in merito ai progressi compiuti nell'attuare la presente raccomandazione sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri".

Pertanto alla fine del 2015 la Commissione ha avviato, anche tramite l'invio di questionari ai referenti istituzionali degli Stati membri³, un'azione di monitoraggio e verifica dell'attuazione del Quadro di qualità. I risultati dell'indagine sono stati resi noti il 4 ottobre 2016 con il Documento di lavoro dei Servizi della Commissione *Applying the Quality framework for traineeships*, nel quale viene presentato un primo resoconto dei progressi dei Paesi europei nell'adozione dei criteri e dei principi della Raccomandazione. In questo capitolo esamineremo questo documento, analizzando lo stato di avanzamento nell'attuazione del QFT da parte dei Paesi europei.

Nella prima parte del Documento di lavoro, la Commissione europea sottolinea che la Raccomandazione riguarda soltanto due tipologie di tirocini: i tirocini nel libero mercato e i tirocini svolti nell'ambito delle politiche attive del mercato del lavoro (i cosiddetti tirocini ALMP, *Active Labour Market Policy*)⁴. La differenza più rilevante tra le due tipologie di tirocinio extracurricolare consiste nel fatto che i tirocini nel libero mercato si basano su un rapporto diretto tra tirocinante e soggetto ospitante, mentre i tirocini ALMP prevedono il coinvolgimento di un'istituzione pubblica (spesso i servizi pubblici per l'impiego) in qualità di soggetto promotore, con la funzione di garantire la regolarità e la qualità del percorso formativo.

³ Oltre al questionario, si è tenuto conto della valutazione indipendente del network di esperti dell'*European Employment Policy Observatory* (EEPO) e di un rapporto di ICF International sull'implementazione della Raccomandazione di aprile 2016 (non pubblicati).

⁴ In realtà la Raccomandazione fa riferimento in modo generico ai tirocini extracurricolari, senza accennare alla distinzione tra quelli nel libero mercato e i tirocini ALMP.



Nella tabella che segue vengono illustrate le principali differenze tra queste due tipologie di tirocinio.

Tabella 1 Le principali differenze tra i tirocini ALMP e quelli nel libero mercato

	Tirocini nel libero mercato	Tirocini ALMP
Responsabilità organizzativa	Soggetti ospitanti (pubblico/privato/non profit)	Servizi pubblici per l'impiego in collaborazione con i soggetti ospitanti
Tipo di rapporto	Rapporto diretto tra il soggetto ospitante e il tirocinante	Rapporto a tre: tirocinante – soggetto ospitante – servizio per l'impiego
Contratto	Generalmente viene redatto un contratto scritto	Con o senza contratto
Retribuzione	A carico del soggetto ospitante o non retribuito	I tirocinanti possono ricevere un'indennità o altri benefit (es. incentivi per i disoccupati)
Sussidi	Senza sussidi dallo Stato ai soggetti ospitanti	I soggetti ospitanti possono beneficiare di sussidi statali o di fondi UE
Scopo	Preparazione per un'occupazione regolare	Facilitare la transizione scuola-lavoro o il passaggio da inattività ad attività
Beneficiari	Studenti, laureati e nuovi occupati che necessitano di un periodo di formazione <i>on the job</i>	Giovani e adulti disoccupati e inattivi

Fonte: Commission Staff Working Document 2016

Dal momento che nella grande maggioranza dei Paesi europei i tirocini ALMP e quelli nel libero mercato sono regolati da disposizioni e provvedimenti diversi, la Commissione ha ritenuto opportuno suddividere l'analisi dell'attuazione del QFT per ciascuna delle due tipologie di tirocinio.

Come vedremo, l'attuazione della Raccomandazione viaggia a due velocità: le legislazioni nazionali sui tirocini ALMP presentano infatti un livello di conformità e aderenza al QFT molto maggiore rispetto alle discipline sui tirocini nel libero mercato.

Entrando nel merito, la Commissione afferma che soltanto la metà degli Stati membri ha già apportato delle modifiche alle normative nazionali per allinearle ai criteri della Raccomandazione o ha già pianificato interventi normativi da porre in atto nell'immediato futuro. Un dato apparentemente negativo, che tuttavia risulta meno preoccupante se si considera che gli Stati che non hanno modificato le proprie legislazioni dichiarano di non averlo fatto perché quelle preesistenti risultavano già conformi ai principi del QFT. Altri Paesi hanno invece dichiarato di non aver disciplinato i tirocini nel libero mercato perché non previsti dal proprio ordinamento, mentre i tirocini ALMP risultavano già conformi agli standard del QFT.

In linea generale la situazione nei Paesi membri appare ancora molto sfaccettata e disomogenea:

- 9 Paesi hanno disciplinato – attraverso leggi sui tirocini o provvedimenti specifici contenuti all'interno del diritto del lavoro – sia i tirocini ALMP che quelli nel libero mercato (Belgio, Bulgaria, Germania, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna);
- 8 Paesi hanno regolamentato soltanto i tirocini ALMP (Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Italia⁵, Malta, Slovacchia, Svezia);

⁵ Per un approfondimento sul quadro normativo italiano si vedano i capp. 4 e 5.



- 1 Paese (il Lussemburgo) prevede disposizioni specifiche all'interno del diritto del lavoro in relazione ai tirocini nel libero mercato, ma non ha una disciplina organica sui tirocini ALMP;
- 10 Paesi (Austria, Francia, Grecia, Irlanda, Cipro, Lettonia, Paesi Bassi, Regno Unito, Repubblica Ceca, Ungheria) hanno quadri normativi carenti o incompleti: hanno infatti regolamentato soltanto specifici programmi ALMP o applicano ai tirocini le disposizioni generali del diritto del lavoro⁶.

Entrando nel dettaglio, nel Documento di lavoro viene analizzata e verificata la conformità dei dispositivi normativi nazionali dei 28 Stati membri in relazione ai criteri-chiave del QFT:

1. Conclusione di un contratto scritto di tirocinio

In tutti e 28 i Paesi UE è previsto un contratto scritto per i tirocini ALMP.

In 21 Stati membri è previsto un contratto scritto anche per i tirocini nel libero mercato, mentre in 7 Paesi (Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Slovacchia, Svezia e Ungheria) non è attualmente richiesta la forma scritta.

2. Obiettivi di apprendimento e di formazione

In ben 27 Stati membri i tirocini ALMP prevedono una definizione chiara degli obiettivi di apprendimento e formazione, mentre, per i tirocini nel libero mercato, ciò è previsto solo in 10 Paesi. Inoltre, per garantire il raggiungimento degli obiettivi formativi, la Raccomandazione prevede che i tirocinanti siano seguiti da un tutor/supervisore. Anche su questo punto la distanza tra tirocini ALMP e tirocini nel libero mercato appare molto netta: sono infatti 25 i Paesi che prevedono la presenza del tutor per i tirocini ALMP, mentre per i tirocini nel libero mercato la supervisione di un tutor è obbligatoria soltanto in 5 Stati membri.

3. Condizioni di lavoro applicabili ai tirocinanti

Questo criterio è adottato da tutti gli Stati membri, ad esclusione della Lituania, per i tirocini ALMP e da 22 Paesi per i tirocini nel libero mercato. La maggior parte degli Stati membri ha dunque applicato questo criterio anche ai tirocini nel libero mercato. Ciò è dovuto al fatto che, in molti Paesi europei che non hanno una legislazione specifica per questa tipologia di tirocini, i tirocini nel libero mercato sono spesso equiparati ai rapporti di lavoro. Pertanto le condizioni di lavoro saranno le medesime per i lavoratori e per i tirocinanti. Del resto anche in quasi tutti i Paesi in cui i tirocinanti non vengono equiparati ai lavoratori, al tirocinio vengono comunque applicate le norme generali sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, l'assicurazione contro gli infortuni e tutte le disposizioni sulla sicurezza sociale.

⁶ In alcuni di questi Paesi i tirocini nel libero mercato non sono permessi o non hanno alcuna regolamentazione.



4. Durata ragionevole

17 Paesi prevedono una durata massima del tirocinio compatibile con quella indicata nella Raccomandazione (6 mesi) per i tirocini ALMP, mentre solo in 4 Stati membri tale limite è previsto per i tirocini nel libero mercato.

Pertanto in ben 24 Paesi europei la durata massima dei tirocini nel libero mercato risulta superiore alla soglia dei 6 mesi o addirittura non è previsto alcun limite di durata.

5. Adeguato riconoscimento dei tirocini

Per quanto riguarda i tirocini ALMP, sono 20 gli Stati membri che rispettano questo criterio, almeno parzialmente (ad esempio in alcuni casi il soggetto ospitante non rilascia una certificazione delle conoscenze e delle competenze acquisite, ma soltanto una semplice lettera di raccomandazione). Sono solo 7, invece, i Paesi che prevedono un adeguato riconoscimento dei tirocini nel libero mercato.

6. Obblighi di trasparenza

Questo criterio - che prevede che negli annunci di tirocinio vengano indicate le condizioni economiche e le possibilità di assunzione, così da consentire ai candidati una scelta consapevole - è stato quello meno recepito dagli Stati membri sia per i tirocini ALMP (8 Paesi), sia per i tirocini nel libero mercato (2 Paesi), in particolare per quanto riguarda le possibilità di assunzione.

Nelle tabelle che seguono viene illustrato il grado di attuazione dei singoli standard del QFT nei Paesi europei.



Tabella 2 Conformità delle normative nazionali sui tirocini nel *libero mercato* con i criteri del QFT (EU-28)

Criteri QFT	Paesi																											
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
Conclusione di un contratto scritto di tirocinio	P	C	C	N	C	C	N	N	P	C	N	N/D	N/D	N	N	N/D	C	C	N/D	N	P	C	C	C	N	C	N	P
Esplicitazione degli obiettivi di apprendimento e di formazione	N	C	P	N	P	P	N	N	N	C	N	N/D	N/D	N	N	N/D	C	N	N/D	N	C	N	N	P	N	C	N	P
Assegnazione di un tutor o supervisore	N	C	C	N	N	N	N	N	N	P	N	N/D	N/D	N	N	N/D	C	N	N/D	N	P	N	C	C	N	C	N	P
L'accordo chiarisce se sono previsti un'assicurazione sanitaria e contro gli infortuni e un regime di congedo per malattia	P	C	C	N	C	C	C	N	C	C	N	N/D	N/D	C	N	N/D	C	P	N/D	N	C	C	C	C	C	C	N	P
L'accordo chiarisce se è prevista un'indennità e ne indica l'importo	P	C	C	N	C	C	N	N	P	C	N	N/D	N/D	C	C	N/D	P	C	N/D	N	P	P	C	C	C	C	N	P
La durata del tirocinio è limitata a 6 mesi	N	C	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N/D	N/D	N	N	N/D	C	N	N/D	N	N	C	N	C	N	N	N	N
Esplicitazione delle circostanze e condizioni che giustificano una durata del tirocinio superiore a 6 mesi	P	C	C	N	N	C	N	N	N	C	N	N/D	N/D	N	N	N/D	N	N	N/D	N	N	N	N	C	N	C	N	C
L'accordo prevede la possibilità di risoluzione da parte del soggetto ospitante e del tirocinante, con obbligo di preavviso	P	C	C	N	C	C	N	N	C	P	N	N/D	N/D	C	C	N/D	C	C	N/D	N	P	P	C	C	C	C	N	C
Adeguate riconoscimento/attestazione dei tirocini mediante rilascio di un certificato	P	C	P	N	N	C	N	N	N	C	N	N/D	N/D	N	N	N/D	C	P	N/D	N	N	P	C	C	N	C	N	N
Trasparenza riguardo all'indennità/compenso	P	C	C	N	C	C	N	N	P	P	N	N/D	N/D	N	C	N/D	C	C	N/D	N	P	C	C	C	N	C	N	P
Trasparenza riguardo all'assicurazione sanitaria e contro gli infortuni	N	C	C	N	C	C	C	N	C	C	N	N/D	N/D	C	N	N/D	C	C	N/D	N	N	C	C	C	N	C	N	P
Trasparenza riguardo alle pratiche di assunzione negli ultimi anni	N	N	C	N	N	N	N	N	N	P	N	N/D	N/D	N	N	N/D	N	N	N/D	N	P	N	N	N	N	N	N	N
Trasparenza dei servizi per l'impiego riguardo alle condizioni finanziarie dei tirocini	P	C	C	N	C	C	N	N	N	C	N	N/D	N/D	N	C	N/D	C	N	N/D	N	P	C	C	C	N	C	N	N

Legenda: Verde Conforme (C) Giallo Parzialmente conforme (P) Arancione Scarsamente conforme Rosso Non conforme (N)

Bianco Informazioni non disponibili (N/D): i tirocini nel mercato libero in FR, HR, IT e LV non sono legali o sono estremamente rari.

Fonte: Commission Staff Working Document 2016

Tabella 3 Conformità delle normative nazionali sui tirocini *ALMP* con i criteri del QFT (EU-28)

Criteri QFT	Paesi																												
	AT	BE	BG	CY*	CZ*	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR*	HR	HU*	IE*	IT	LT	LU	LV	MT	NL*	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK*	
Conclusione di un contratto scritto di tirocinio	C	C	C	C	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	C	C	P	P
Esplicitazione degli obiettivi di apprendimento e di formazione	P	C	P	C	C	P	C	P	C	C	P	C	P	C	P	C	C	C	N	P	C	P	P	C	C	C	C	C	C
Assegnazione di un tutor o supervisore	P	C	C	C	C	N	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	C	C
L'accordo chiarisce se sono previsti un'assicurazione sanitaria e contro gli infortuni e un regime di congedo per malattia	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	P	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	C	C	P
L'accordo chiarisce se è prevista un'indennità e ne indica l'importo	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	P	C	C	C	C	C	P	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	C	P
La durata del tirocinio è limitata a 6 mesi	C	C	C	C	P	N	C	C	C	N	C	C	N	N	P	C	C	N	N	C	C	C	P	C	N	N	C	C	C
Esplicitazione delle circostanze e condizioni che giustificano una durata del tirocinio superiore a 6 mesi	C	C	P	C	N	N	C	P	N	C	C	C	N	C	C	C	N	C	N	C	N	P	C	C	C	C	C	C	C
L'accordo prevede la possibilità di risoluzione da parte del soggetto ospitante e del tirocinante, con obbligo di preavviso	C	C	C	N	C	C	C	P	C	N	N	C	C	C	C	N	C	C	C	C	P	P	C	C	C	C	C	P	C
Adeguate riconoscimento/attestazione dei tirocini mediante rilascio di un certificato	P	C	P	C	P	P	P	N	C	C	N	C	N	C	N	P	C	C	N	C	N	C	C	C	C	C	C	C	P
Trasparenza riguardo all'indennità/compenso	C	C	C	C	C	C	C	C	C	P	N	C	C	C	C	C	C	C	P	C	P	C	C	C	C	C	C	C	P
Trasparenza riguardo all'assicurazione sanitaria e contro gli infortuni	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	P	C	P	C	C	C	C	C	C	C	C
Trasparenza riguardo alle pratiche di assunzione negli ultimi anni	C	N	C	N	N	N	N	N	N	P	P	P	P	N	N	N	N	N	N	P	P	N	C	N	N	N	N	N	N
Trasparenza dei servizi per l'impiego riguardo alle condizioni finanziarie dei tirocini	C	C	C	C	C	C	C	C	C	P	P	N	C	C	C	C	C	C	C	P	C	C	C	C	C	C	C	C	C

Legenda: Verde Conforme (C) Giallo Parzialmente conforme (P) Rosso Non conforme (N)

*In CY, CZ, FR, HU, IE, NL, UK – solo programmi specifici

Fonte: Commission Staff Working Document 2016



Sulla base dell'analisi dell'attuazione del QFT nei Paesi UE, la Commissione conclude che:

- i tirocini nel libero mercato risultano molto meno regolamentati dei tirocini ALMP;
- in molti Stati membri i tirocini nel libero mercato sono caratterizzati da una scarsa chiarezza degli obiettivi formativi e di apprendimento;
- per entrambe le tipologie di tirocinio, nella maggior parte dei Paesi si rileva una mancanza di trasparenza nelle prassi di reclutamento, la lunghezza eccessiva dei tirocini e l'assenza di un sistema di riconoscimento delle competenze acquisite.

La sfida principale che coinvolge la maggior parte dei Paesi UE riguarda quindi i tirocini nel libero mercato. Se i tirocini ALMP sono infatti disciplinati nella grande maggioranza degli Stati membri, sui tirocini nel libero mercato, invece, le posizioni dei Paesi europei sono estremamente diversificate ed eterogenee:

- 10 Stati membri hanno provveduto a disciplinare i tirocini nel libero mercato o hanno inserito disposizioni specifiche nell'ambito del diritto del lavoro (Belgio, Bulgaria, Germania, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Spagna);
- 8 Paesi applicano ai tirocini nel libero mercato le disposizioni generali in materia di diritto del lavoro (Austria, Finlandia, Grecia, Irlanda, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Svezia, Ungheria);
- 6 Paesi non hanno alcuna regolamentazione per questa tipologia di tirocini (Cipro, Danimarca, Estonia, Malta, Regno Unito⁷, Slovacchia);
- in 4 Paesi non sono ammessi tirocini nel libero mercato (Croazia, Francia, Italia⁸, Lettonia).

In considerazione di una situazione così differenziata e frammentata, appare ancora lontana la possibilità di realizzare un sistema comune europeo per la qualità dei tirocini nel libero mercato. È quindi auspicabile che i Paesi inadempienti provvedano quanto prima a disciplinare, conformemente ai principi del QFT, anche questa tipologia di tirocini.

⁷ Sebbene non abbia una disciplina specifica, il Regno Unito è tuttavia impegnato nel miglioramento della qualità dei tirocini attraverso l'elaborazione e l'applicazione volontaria di *Codici di buone prassi* per la gestione dei tirocini.

⁸ Per un approfondimento sul tema dei tirocini nel libero mercato in Italia si rimanda al cap. 5.



3 UN FOCUS SULLA REGOLAMENTAZIONE IN MATERIA DI TIROCINI IN ALCUNI PAESI EUROPEI

Come abbiamo visto, tutti i 28 Stati membri dispongono di un quadro normativo che riguarda almeno una tipologia di tirocinio extracurricolare. Belgio, Bulgaria, Germania, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Spagna hanno una regolamentazione specifica sia per i tirocini nel mercato libero che per quelli effettuati all'interno delle *Active Labour Market Policies*, legislazione in alcuni casi comune, in altri casi separata. Altri 8 Paesi hanno regolamentato solo i tirocini ALMP (Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Italia, Malta, Slovacchia e Svezia), mentre i restanti Stati membri hanno una regolamentazione molto debole che riguarda solo qualche specifico programma di politica attiva o qualche norma inserita all'interno delle più ampie leggi sul lavoro.

A seguire un focus di approfondimento su tre grandi Paesi europei (Francia, Germania e Spagna) che evidenzia le profonde differenze che caratterizzano le legislazioni vigenti in materia.

3.1 Francia

Lo *stage*⁹ in Francia si configura come un periodo di esperienza pratica in un contesto di lavoro a integrazione di un percorso formativo ed è pertanto destinato solo agli studenti di scuole e università e allievi dei corsi di formazione professionale.

Si tratta, quindi, solo di *stage* curriculari che pressoché tutte le istituzioni formative francesi offrono all'interno del loro percorso didattico. Tutti gli studenti che desiderano effettuare uno *stage* ricevono una proposta di convenzione dal proprio istituto di formazione. Lo scopo è aggiornare o consolidare, attraverso un'esperienza (anche all'estero) presso un ente/impresa/associazione, le competenze professionali acquisite durante il percorso di formazione prima di conseguire il diploma o la qualifica, favorendo così anche l'inserimento professionale dei giovani nel mercato del lavoro.

Date queste premesse, in Francia lo stagista viene nettamente distinto dal lavoratore: la normativa prevede un'apposita convenzione (formulata sulla base di un modello stabilito per Decreto e che deve essere in linea con il progetto pedagogico-formativo definito dalla scuola/centro di formazione/università) tra il giovane, l'ente di accoglienza e l'organismo responsabile della formazione (promotore). La convenzione di *stage*, firmata da tutti i contraenti, deve indicare i principali diritti e doveri delle parti, le competenze da acquisire o da sviluppare nel corso del tirocinio, i compiti e gli incarichi assegnati allo stagista in funzione degli obiettivi da raggiungere. Al termine dell'esperienza il soggetto ospitante è tenuto a fornire allo stagista una *Attestation de stage*.

I principali promotori di tirocini sono le istituzioni scolastiche, i centri di formazione professionale (anche per adulti) e le università. Gli organismi che possono accogliere stagisti sono le imprese, gli enti pubblici, le amministrazioni locali e le associazioni. L'organismo di accoglienza mette a disposizione un tutor, mentre il promotore designa un insegnante-referente che può seguire non più di 16 stagisti contemporaneamente.

⁹ *Stage* è il termine francese che corrisponde all'italiano tirocinio.



La durata degli *stage* è variabile: si va dalle 3-4 settimane a un massimo di 6 mesi (35/39 ore a settimana), ma sono previste deroghe per specifiche professioni che necessitano di un periodo di pratica più lungo. Uno stesso stagista non può svolgere presso lo stesso organismo di accoglienza uno *stage* superiore a 6 mesi per anno scolastico/accademico. Lo *stage* non può basarsi sull'esecuzione di compiti ripetitivi, ma dovrà prevedere precise attività, coerenti con il percorso scolastico o universitario. Se lo *stage* dura oltre due mesi è riconosciuta una gratifica mensile (che ovviamente non può essere ricondotta né a uno stipendio, né a una remunerazione, né a una indennità) stabilita nella convenzione e non soggetta a tassazione. Dal 1° settembre 2015 l'importo minimo della gratifica ammonta a 554 euro mensili.

Gli stagisti beneficiano inoltre dei congedi per maternità/paternità/adozione e di eventuali permessi alle stesse condizioni dei lavoratori, così come usufruiscono della mensa (o dei ticket restaurant) e del rimborso delle spese di trasporto al pari dei dipendenti dell'organismo di accoglienza. Al termine dell'esperienza lo stagista redige una valutazione sulla qualità dell'accoglienza di cui ha beneficiato.

Per quanto riguarda le politiche attive sul lavoro sono attualmente in vigore alcune misure erogate da *Pole Emploi*¹⁰ che prevedono anche l'utilizzo di tirocini (*ALMP-type traineeships*) la cui durata può essere anche molto breve (non più di un mese); in alcuni casi l'accesso è consentito solo se il beneficiario abbia già firmato un contratto di lavoro a lungo termine prima di essere incluso nella misura stessa.

Le principali norme che regolano i tirocini sono inserite all'interno del "Codice dell'educazione" (*Code de l'éducation*) disponibile sul sito del governo francese <http://www.legifrance.gouv.fr> che viene costantemente aggiornato con le leggi via via approvate in materia.

Le ultime normative in materia sono la Legge n. 660 del 2013 relativa all'insegnamento superiore e alla ricerca che, al Titolo IV, interviene nell'ambito degli *stage* e dei diritti degli stagisti, la Legge n. 788 del 2014 e il Decreto n. 1420 del novembre 2014 che mettono a punto ulteriormente l'inquadramento e la tutela dello status degli stagisti. Il Decreto n. 1359 del 2015, relativo alla vigilanza sull'utilizzo dei tirocinanti da parte delle organizzazioni ospitanti, limita il numero massimo di stagisti che possono essere ammessi per ogni ente ospitante al 15% dei lavoratori per organismi con più di 20 dipendenti e a 3 stagisti per quelli al di sotto dei 20, al fine di aumentare il controllo qualitativo e la corretta acquisizione delle competenze.

¹⁰ *Pole Emploi* è l'ente pubblico francese che si occupa del collocamento e delle indennità di disoccupazione.



In Francia il quadro giuridico proibisce formalmente di svolgere tirocini al di fuori dei programmi accademici, dell'istruzione formale o dei corsi di formazione professionale. In questo contesto gli *stage* sono molto diffusi in pressoché tutti i programmi offerti dal Ministero della Pubblica istruzione e dal Ministero del Lavoro, dalla scuola secondaria a quella superiore e anche in caso di formazione permanente (ma solo per l'accesso a un diploma o a una certificazione riconosciuta).

In questo Paese i tirocini, strumento principe della transizione scuola-lavoro, sono dunque curricolari; una quota residuale di tirocini sono ascrivibili all'interno delle *Active Labour Market Policies* e la relativa legislazione risulta pienamente conforme alle indicazioni suggerite dalla Raccomandazione europea.

Come in quasi tutti i Paesi UE alcuni obblighi di trasparenza, come la diffusione dei dati relativi all'assunzione dei tirocinanti negli ultimi anni, potranno essere ulteriormente implementati.

3.2 Germania

In Germania esistono due tipologie di tirocinio: il *Praktikum* che è obbligatorio ed è destinato agli studenti della scuola superiore e dei centri di formazione professionale (dai 14 ai 18 anni) e ai laureati (dai 18 ai 24 anni) e il *Volontariat* che è rivolto agli studenti, ai neodiplomati e ai laureati che desiderano integrare il proprio percorso di studi con un'esperienza pratica in un contesto di lavoro. In entrambi i casi è previsto un *traineeship agreement* scritto, stipulato fra lo stagista e il soggetto ospitante che riassume i principali diritti e doveri dei due contraenti.

Al termine del tirocinio curriculare, che non è mai remunerato, le organizzazioni ospitanti (grandi e piccole aziende, enti pubblici ecc.) sono tenute a rilasciare un certificato delle competenze acquisite.

I laureati che aspirano a inserirsi in posizioni manageriali possono inoltre partecipare a un *Trainee-Programm*, di solito svolto in grandi aziende multinazionali che propongono tirocini pagati fino a un massimo di 2 anni, in cui è prevista la rotazione in più settori aziendali.

La durata è fra i 3 e i 6 mesi per il tirocinio volontario, fino a un massimo di 24 mesi per un *Trainee-Programm*.

Il *Praktikum* curriculare non ha obbligo di indennità (l'eventuale remunerazione è a totale discrezione dell'azienda), mentre un *Volontariat* di più di 3 mesi deve prevedere una remunerazione appropriata, di solito legata alla più o meno elevata qualificazione dello stagista, ma comunque conforme alla Legge sul salario minimo (corrispondente nel 2017 a 1.498 euro mensili). Sono esclusi dai benefici della Legge sul salario minimo i giovani di età inferiore ai 18 anni, i tirocini obbligatori svolti durante la formazione professionale e l'istruzione terziaria, gli *stage* di orientamento professionale di durata inferiore ai 3 mesi o svolti all'interno di corsi di formazione professionale o universitari, i tirocini per i disoccupati di lunga durata e quelli di orientamento o di formazione iniziale per svantaggiati inseriti nell'ambito delle politiche attive del lavoro.

Per quanto riguarda la normativa di riferimento, mentre il tirocinio curriculare obbligatorio viene direttamente regolamentato all'interno delle diverse istituzioni formative (durata, attività da svolgere, competenze acquisite da certificare da parte dell'organizzazione ospitante ecc.), al *Volontariat* si



applicano, in buona parte, le norme che regolano i contratti di lavoro, come il diritto a un periodo di ferie e la malattia pagata.

La Germania non ha introdotto alcuna nuova normativa specifica per l'attuazione della Raccomandazione sulla Qualità dei tirocini, anche perché la legislazione tedesca già rispettava in larga misura le indicazioni della Raccomandazione. Tuttavia la Legge sul salario minimo, entrata in vigore nel gennaio 2015, facendo riferimento ai tirocini che durano più di 3 mesi, garantisce un livello ancora più elevato di conformità al QFT, in particolare per quanto riguarda le condizioni di lavoro.

Nel gennaio 2015 sono inoltre state redatte delle nuove Linee guida sui tirocini nel settore pubblico, limitando la loro durata a 3 mesi per i *Volontariat* nelle istituzioni federali.

La legislazione tedesca in materia di tirocini (basata sulla Legge n. 26 del 2005 che regola la formazione professionale) prevede l'obbligatorietà del *traineeship agreement* scritto e garantisce delle buone condizioni di lavoro per gli stagisti (assicurazione contro gli infortuni, assenze per malattia regolamentate, salute e sicurezza), ma altri aspetti della normativa possono ancora essere migliorati.

In particolare si rileva che in Germania sono tuttora consentiti i tirocini di oltre 6 mesi (indicati nella Raccomandazione europea come limite massimo di "durata ragionevole") e manca ancora una norma legislativa in materia di obiettivi di apprendimento. Inoltre la Legge sul salario minimo non comprende gli *stage* brevi (sotto i 3 mesi), né prevede obblighi di trasparenza sulle pratiche di assunzione.

Da notare, infine, che la presenza del tutor non è obbligatoria in entrambi i tipi di tirocini.

3.3 Spagna

Attualmente la Spagna offre tre tipologie di tirocini: i tirocini formativi, chiamati *programa de prácticas* e quelli svolti dopo il termine degli studi che sono le *prácticas laborales* e le *prácticas non laborales*.

Per quanto riguarda il *programa de práctica* (o *práctica externa*) l'obiettivo è quello di offrire agli studenti e ai laureandi un primo avvicinamento al mondo del lavoro e di promuovere una maggior interazione tra le istituzioni formative/scolastiche/accademiche e la realtà professionale. Nell'ambito dei vari livelli di istruzione e formazione la *práctica* è:

- obbligatoria all'interno del sistema di formazione tecnico-professionale per i 16-18enni e necessaria per ottenere la qualifica;
- parte integrante del programma di formazione-lavoro delle Botteghe scuola (*Escuela talle y Casa de Oficios, Talleres de empleo*), destinata a giovani disoccupati senza qualifica fra i 16 e i 25 anni, che consente loro di imparare un mestiere, generalmente artigianale;
- parte integrante di molti corsi universitari di 1° e 2° livello e di master, con l'obiettivo di completare e mettere in pratica le conoscenze apprese durante la formazione accademica, favorendo l'acquisizione di competenze funzionali all'esercizio di attività professionali.

Data la natura formativa della *práctica externa*, essa non costituisce mai rapporto di lavoro. Non sempre questi *stage* sono retribuiti, anche se gli studenti possono ottenere crediti formativi: a tale proposito le università stabiliscono delle convenzioni (*Convenios de Cooperación Educativa*) firmate da impresa, università e studente, con le associazioni imprenditoriali o direttamente con le aziende



ospitanti per offrire delle borse di *stage* (*Becas en empresa, Bolsas o Becas de practica*) agli studenti che abbiano completato almeno il 50% dei propri crediti.

Questo tipo di *stage* può essere curriculare, quando fa parte integrante del piano di studi accademico, oppure extracurriculare, se svolto al di fuori del proprio ambito di studi, e può durare - in entrambi i casi - fino a un massimo di 6 mesi. È prevista, per questa tipologia, la presenza di due tutor, uno universitario e uno della struttura ospitante.

I tirocini svolti dopo il termine degli studi, le *prácticas laborales* - regolate da un *contrato de trabajo en prácticas* - hanno la finalità di inserire professionalmente, attraverso una formazione teorico-pratica, i giovani laureati, diplomati e qualificati disoccupati senza esperienza lavorativa, ma anche alcune categorie di persone in condizione di esclusione sociale. Il requisito fondamentale è quello di essere in possesso da non oltre 5 anni (da non oltre 7 per i portatori di handicap) di una laurea o di una qualifica professionale di livello medio o superiore o di un titolo equivalente. Il *contrato en prácticas* può durare da un minimo di 6 mesi a un massimo di 2 anni, comprese due eventuali proroghe. Questo tipo di tirocinio, che può essere a tempo pieno o part-time, è pagato nel primo anno non meno del 60% della retribuzione media prevista per un posto di lavoro equivalente e non meno del 75% nell'eventuale secondo anno e comunque non può essere inferiore al salario minimo, nel 2017 pari a circa 825 euro al mese (se part-time, sarà proporzionale al numero di ore lavorate). Alla fine del periodo di *práctica* viene rilasciato allo stagista un certificato che attesta la durata e il tipo di attività svolta. Inoltre la legge prevede alcune agevolazioni fiscali per l'azienda o il lavoratore autonomo che assume l'ex tirocinante se è sotto i 30 anni.

Per quanto riguarda infine le *prácticas non laborales* si tratta di tirocini svolti dopo il termine degli studi e sono destinati ai laureati, diplomati e qualificati senza alcuna esperienza di lavoro fra i 18 e i 25 anni, di una durata dai 3 ai 9 mesi. Questa tipologia è retribuita con circa 426 euro al mese ed è offerta attraverso i servizi pubblici per l'impiego, i portali dedicati al lavoro, i siti web delle aziende, tramite programmi specifici di fondazioni o anche attraverso i servizi di *placement* delle università spagnole.

La Spagna dispone di alcune leggi *ad hoc* che regolamentano il sistema. In particolare, il Regio decreto n. 592/2014 regola i tirocini formativi (curricolari ed extracurricolari) degli studenti universitari (dalle convenzioni fra università e aziende, ai diritti e i doveri dei tirocinanti, dai tutor al progetto formativo); l'art. 13 della Legge n. 11/2013 e l'art. 11 del Regio decreto n. 2/2015 dispongono incentivi e regolano il *Contrato en prácticas* per le *prácticas laborales*; i Regi decreti n. 1543/2011 e n. 1493/2011 disciplinano invece le *prácticas non laborales*.

L'accordo per l'occupazione e la contrattazione collettiva ANC 2015-2017, firmato a giugno 2015 dai principali sindacati di categoria e le organizzazioni dei datori di lavoro sottolinea la priorità dell'utilizzo delle *prácticas laborales*, l'importanza dei tirocini curricolari e il ruolo degli *stage* nel favorire un'occupazione stabile, essendo strumenti che possono aiutare a creare posti di lavoro regolari nelle aziende che li promuovono.



L'attuale legislazione spagnola è conforme in larga misura alle indicazioni fornite nella Raccomandazione europea sulla qualità dei tirocini.

Rimangono tuttavia alcuni aspetti che possono essere ancora migliorati, in particolare per quanto riguarda le *prácticas laborales* che attualmente possono durare fino a 2 anni e non prevedono né la presenza del mentor né una sufficiente trasparenza in merito alle quote e alle pratiche di assunzione.

Da questa breve panoramica sulla normativa attualmente in vigore in tre grandi Paesi europei, mete privilegiate degli stagisti, risulta ben chiaro quanto sia ancora variegato e disomogeneo il quadro normativo sui tirocini sia nei 28 Stati membri sia nelle due tipologie prese in considerazione, ovvero i tirocini svolti nel libero mercato e quelli all'interno delle *Active Labour Market Policies*.

In Francia, per esempio, la normativa vieta l'attivazione di *stage* al di fuori dei percorsi di studio (pur prevedendo quelli all'interno delle ALMP). Sono quindi ammessi solo i tirocini curriculari e un giovane straniero, interessato a effettuare questa esperienza in Francia, dovrà necessariamente esser iscritto a un corso di studi legalmente riconosciuto per poter svolgere uno *stage*.

L'obbligo di remunerazione per gli stagisti è ancora soggetto a molte eccezioni in Germania che, inoltre, non ha ancora posto un limite alla lunghezza massima dei tirocini né prevede la presenza obbligatoria dei tutor a garanzia del percorso formativo.

Ancora diversa è la situazione in Spagna la quale, pur non avendo aggiornato la propria legislazione in materia dopo l'adozione della Raccomandazione europea del 2014, dispone di un vero e proprio modello di contratto di tirocinio che tuttavia non stabilisce né la presenza di un tutor, né un limite di durata ragionevole.

Dunque i tirocini sono più o meno regolamentati a seconda dello Stato membro, ma anche all'interno di ogni Paese il quadro normativo, gli elementi di qualità o le pratiche di attuazione possono variare molto a seconda della tipologia di tirocinio. In linea molto generale i tirocini obbligatori nell'ambito dell'istruzione e della formazione sono regolati, organizzati e vigilati direttamente dall'ente promotore (istituzione scolastica, formativa o accademica), quelli legati alle *Active Labour Market Policies* tendono a essere normati all'interno delle leggi nazionali sull'occupazione, mentre quelli nel mercato libero non sempre sono soggetti a regolamentazione e, anche se lo sono, possono avere denominazioni, finalità, destinatari, durata, fortemente disomogenee fra Stato e Stato.

Per fare l'esempio dell'Italia esistono attualmente svariate tipologie di tirocinio, ciascuna con una propria regolamentazione:

- i tirocini extracurriculari (formativi, di orientamento, di inserimento/reinserimento lavorativo)¹¹;
- i tirocini curriculari;
- i tirocini previsti per l'accesso alle professioni ordinistiche, nonché i periodi di pratica professionale;

¹¹ Cfr. Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante "Linee-guida in materia di tirocini formativi e di orientamento", ai sensi dell'articolo 1, commi da 34 a 36, della Legge 28 giugno 2012, n. 92, Repertorio atti n. 86/CSR del 25 maggio 2017.



- i tirocini transnazionali;
- i tirocini per soggetti extracomunitari promossi all'interno delle quote d'ingresso;
- i tirocini estivi;
- i tirocini di orientamento, formazione e inserimento/reinserimento finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione.

Una situazione che accomuna diversi Paesi europei. Nel Regno Unito, per esempio, sono previsti:

- le *work experiences* che possono essere svolte da studenti della scuola dell'obbligo, all'interno dei programmi di scuola secondaria superiore o anche da disoccupati;
- i tirocini curriculari svolti all'interno di un corso di laurea (*sandwich placements*);
- i tirocini post-laurea (che si possono chiamare *graduate placements* o *graduate internships*);
- i tirocini estivi svolti dagli studenti universitari (chiamati *summer internships* o *vacation placements*).

Ciascuno Stato prevede dunque diverse tipologie di tirocinio, le cui denominazioni, regole, finalità, durata e destinatari spesso differiscono da Paese a Paese. Una maggiore omogeneizzazione di termini, contenuti e pratiche di attuazione in materia di tirocini potrebbe "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" (considerando n. 14 del preambolo della Raccomandazione). Il Documento di lavoro della Commissione ha lo scopo di compiere un primo passo proprio in questo senso: mira a fornire una fotografia del quadro legislativo per ogni Paese dell'UE in materia di tirocini extracurriculari.

La Raccomandazione inoltre suggerisce "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" (punto n. 16 della Raccomandazione) per prevedere infine (ultimo punto del dispositivo, n. 28) di "istituire un'apposita pagina web sui quadri giuridici nazionali relativi ai tirocini" che certamente contribuirebbe a innalzare l'attenzione in materia, a fornire maggiore informazione e trasparenza agli utenti, facilitando ulteriormente le esperienze di mobilità transnazionale.



4 UN'ANALISI COMPARATIVA FRA IL QUADRO DI QUALITÀ PER I TIROCINI E LE LINEE GUIDA ITALIANE SUI TIROCINI EXTRACURRICULARI

Nelle pagine che seguono cercheremo di comprendere se e come l'Italia abbia effettivamente attuato la Raccomandazione su un Quadro di qualità per i tirocini, confrontando in modo puntuale gli elementi cardine della proposta europea con i provvedimenti normativi adottati dall'Italia.

A tal fine riteniamo opportuno richiamare brevemente gli sviluppi più recenti della normativa italiana sul tirocinio extracurricolare.

Nel nostro Paese, l'attuale quadro normativo di riferimento trae origine dalla Legge n. 92 del 28 giugno 2012 (art. 1, commi 34, 35 e 36), la quale prevedeva la conclusione, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge stessa, di un Accordo tra Governo e Regioni per la definizione di Linee guida condivise in materia di tirocini, sulla base dei seguenti criteri:

- la revisione della disciplina vigente in materia di tirocini;
- la previsione di azioni e di interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto;
- l'individuazione degli elementi qualificanti dei tirocini e degli effetti conseguenti alla loro assenza;
- il riconoscimento di una congrua indennità al tirocinante, pena l'applicazione di sanzioni amministrative.

Le Linee guida in materia di tirocini¹² previste dalla Legge 92/2012 sono state elaborate in sede di Conferenza Stato-Regioni e adottate mediante l'Accordo del 24 gennaio 2013. Sottoscrivendo l'Accordo, le Regioni e le Province autonome si impegnavano a recepire nelle proprie normative quanto previsto dalle Linee guida entro 6 mesi dalla data di sottoscrizione dell'Accordo stesso¹³.

Tra il 2013 e l'inizio del 2014 tutte le amministrazioni regionali e delle Province autonome hanno provveduto a disciplinare il tirocinio extracurricolare sulla base degli standard minimi di riferimento definiti nelle Linee guida; pertanto, nel momento in cui la Raccomandazione del Consiglio è stata pubblicata (10 marzo 2014), si erano già dotate di una propria legislazione sui tirocini.

Ciò che va sottolineato è che, dopo la pubblicazione della Raccomandazione, in Italia non vi sia stato alcun provvedimento o intervento normativo finalizzato ad attuare il Quadro di qualità per i tirocini.

L'Italia, infatti, non ha avuto l'urgenza di adeguare la propria disciplina alle indicazioni contenute nella proposta europea, dal momento che le Linee guida – e quindi anche le normative regionali che le hanno recepite – risultavano già in larga misura conformi al QFT.

Del resto le Linee guida si ispiravano dichiaratamente al Documento di lavoro dei Servizi della Commissione *Un Quadro di qualità per i tirocini* del 18 aprile 2012, un testo nel quale venivano già ampiamente anticipati i contenuti e le indicazioni confluiti poi nella Raccomandazione. L'Italia ha quindi

¹² Cfr. Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, sul documento recante *Linee guida in materia di tirocini*, Repertorio atti n. 1/CSR del 24 gennaio 2013.

¹³ Va ricordato che in Italia la competenza legislativa in materia di tirocini extracurricolari è in capo alle Regioni e Province autonome, come stabilito dalla Sentenza della Corte costituzionale n. 287 del 19 dicembre 2012.



giocato d'anticipo, recependo le indicazioni dell'Europa ancor prima che la Raccomandazione venisse pubblicata.

Solo di recente si è ritenuto opportuno intervenire nuovamente in materia di tirocini, aggiornando e integrando le Linee guida del 2013, con l'obiettivo di "superare le criticità emerse nei primi anni di attuazione delle discipline regionali e di affrontare adeguatamente le problematiche che hanno riguardato l'attuazione della misura "Tirocini" nell'ambito del Programma Garanzia Giovani"¹⁴.

Con l'Accordo del 25 maggio 2017 sono state quindi approvate, in sede di Conferenza Stato-Regioni, le nuove "Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento". Anche in questo caso le Regioni e Province autonome si sono impegnate a recepirle nelle rispettive discipline entro 6 mesi dalla data di sottoscrizione dell'Accordo. Rispetto alle precedenti, le Linee guida attuali introducono nuove disposizioni volte a migliorare ulteriormente il livello di qualità dei tirocini e a prevenire e contrastare in modo ancor più efficace eventuali abusi e utilizzi incongrui dell'istituto. In questo senso vengono fornite puntuali indicazioni sulle procedure di gestione dei tirocini (condizioni e modalità di attivazione, monitoraggio, valutazione e attestazione) e specifiche disposizioni sulle condizioni di lavoro e sui diritti dei tirocinanti.

Per consentire una più agevole applicazione degli standard previsti dalle Linee guida e garantire l'utilizzo di procedure di gestione comuni e condivise, sono stati allegati al testo i modelli di progetto formativo, dossier individuale del tirocinante e attestazione finale.

Va inoltre osservato che le Linee guida del 2017 sono state definite "tenendo conto non soltanto dell'evoluzione normativa ma anche dei provvedimenti e delle disposizioni europee in materia di tirocini". Nella Premessa, nella quale viene esplicitamente citata la Raccomandazione, si afferma che il quadro normativo italiano non soltanto risponde adeguatamente alle indicazioni dell'Europa, ma introduce anche "elementi di tutela e garanzia del tirocinante ulteriori rispetto a quelli suggeriti dal Consiglio dell'Unione europea".

Di seguito proveremo a leggere in parallelo la Raccomandazione e le nuove Linee guida italiane, confrontando gli elementi-chiave del documento europeo con i provvedimenti adottati dall'Italia.

¹⁴ Cfr. Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante *Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento, ai sensi dell'articolo 1, commi da 34 a 36, della Legge 28 giugno 2012, n. 92*, Repertorio atti n. 86/CSR del 25 maggio 2017.



1. Conclusione di un contratto scritto di tirocinio

Raccomandazione UE

“Prescrivere che i tirocini si basino su un contratto scritto concluso all'inizio del tirocinio tra il tirocinante e il soggetto promotore del tirocinio”.

Linee guida

“Il tirocinio si realizza sulla base di un progetto formativo individuale (di seguito PFI) concordato fra soggetto promotore, soggetto ospitante e tirocinante che definisce gli obiettivi formativi da conseguire nonché le modalità di attuazione”.

In Italia l'attivazione dei tirocini prevede la stipula di un “contratto” (il progetto formativo¹⁵) che deve essere sottoscritto non soltanto dal tirocinante e dal soggetto che lo ospita, ma anche dal *soggetto promotore*, ovvero un ente terzo che ha il compito di garantire la qualità e il buon esito del tirocinio, monitorando il percorso formativo e contribuendo alla valutazione dei risultati di apprendimento. Gli enti che possono promuovere tirocini sono i servizi pubblici per l'impiego, le scuole, le università ecc. L'attivazione del tirocinio prevede inoltre la predisposizione di una Convenzione stipulata tra il soggetto ospitante e il soggetto promotore.

La previsione della presenza di un soggetto promotore a garanzia della qualità del percorso formativo rappresenta dunque un elemento di tutela del tirocinante ulteriore rispetto a quanto proposto dalla Raccomandazione.

È importante segnalare che nella versione italiana della Raccomandazione europea la locuzione *traineeship provider* viene tradotta impropriamente con “soggetto promotore”. Questa traduzione potrebbe provocare dei fraintendimenti, dal momento che in realtà l'espressione *traineeship provider* non designa il soggetto promotore, bensì il soggetto presso cui si svolge il tirocinio, ovvero il soggetto ospitante.

2. Obiettivi di apprendimento e di formazione

Raccomandazione UE

“Promuovere le migliori pratiche per quanto concerne gli obiettivi di apprendimento e formazione in modo da aiutare i tirocinanti ad acquisire un'esperienza pratica e le appropriate competenze”.

Linee guida

“Alla convenzione deve essere allegato un PFI (contenente anche l'indicazione degli obiettivi formativi) per ciascun tirocinante, predisposto sulla base del modello di cui all'allegato 1, che identifichi [...] le attività previste come oggetto del tirocinio con riferimento alle aree di attività contenute nell'ambito della classificazione dei Settori economico professionali”.

¹⁵ In Italia il documento attraverso il quale viene formalizzato l'accordo tra le tre parti coinvolte nel processo di tirocinio non può essere propriamente definito come contratto. Infatti, dal momento che il tirocinio è un'esperienza formativa on the job che non costituisce rapporto di lavoro, la relazione tra le parti non potrà essere formalizzata mediante la stipula di un contratto, bensì attraverso un documento nel quale vengano illustrati e descritti i contenuti formativi dell'esperienza (il “progetto formativo”).



All'interno del progetto formativo devono essere indicati gli obiettivi formativi e le attività da affidare al tirocinante; queste ultime dovranno essere individuate con riferimento alle "Aree di Attività" definite nell'ambito della classificazione dei Settori economico professionali¹⁶: una previsione molto importante ai fini della trasparenza, riconoscibilità e certificabilità dell'esperienza.

La definizione chiara degli obiettivi e dei contenuti formativi è un elemento determinante per garantire la qualità di un tirocinio; tuttavia, perché un tirocinio sia realmente utile e qualitativamente valido, è necessario che le previsioni del progetto formativo trovino poi effettivo riscontro nella realtà, ovvero che le attività indicate nel PFI vengano poi effettivamente svolte dal tirocinante. È per questo che le Linee guida prevedono un documento ad hoc – il *dossier individuale* – nel quale devono essere indicate e raccolte tutte le "evidenze documentali"¹⁷ che comprovino l'effettivo svolgimento delle attività individuate nel progetto formativo.

Il dossier individuale rappresenta dunque una sorta di scheda di monitoraggio e valutazione che consente di tracciare le attività effettivamente svolte dal tirocinante, anche in funzione del successivo percorso di validazione e certificazione delle competenze acquisite. Si tratta dunque di uno strumento essenziale per verificare e garantire il rispetto di quanto previsto dal progetto formativo. In tal modo il rischio di abusi o di utilizzi incongrui del tirocinio viene considerevolmente ridotto.

Raccomandazione UE

"Incoraggiare i soggetti promotori dei tirocini a designare per i tirocinanti un supervisore chiamato a guidarli nell'espletamento dei compiti loro assegnati, nonché a monitorarne e valutarne i progressi".

Linee guida

"Il soggetto ospitante nomina un tutor che è responsabile dell'inserimento e affiancamento del tirocinante sul luogo di lavoro per tutto il periodo previsto dal PFI. Il tutor del soggetto ospitante deve possedere esperienze e competenze professionali adeguate per garantire il raggiungimento degli obiettivi del tirocinio".

"Spetta al soggetto promotore il presidio della qualità dell'esperienza e dell'apprendimento nel tirocinio. In particolare, i compiti del soggetto promotore sono:

[...] - individuare un tutor del soggetto promotore per il tirocinante".

Il tirocinante deve essere seguito, assistito e supportato, durante il suo percorso formativo, da un tutor del soggetto ospitante che ha la responsabilità di garantire il raggiungimento degli obiettivi formativi. Il tirocinante è seguito anche da un tutor del soggetto promotore, il quale ha il compito di monitorare l'andamento del tirocinio, assicurando un adeguato standard qualitativo dell'esperienza e intervenendo in caso di problemi o criticità. All'interno delle Linee guida vengono dettagliati i compiti, le attività e le

¹⁶ La classificazione dei Settori economico professionali, di cui al Decreto interministeriale 30 giugno 2015, è contenuta all'interno dell'*Atlante del lavoro e delle qualificazioni*. Quest'ultimo è l'esito di un lavoro di ricerca dell'Inapp realizzato nell'ambito del più ampio tema relativo al Repertorio Nazionale delle qualificazioni, così come previsto all'art. 8 del Decreto legislativo n.13 del 16 gennaio 2013, che mira a un riordino del sistema delle qualificazioni del nostro Paese.

¹⁷ Per evidenza documentale si intende ogni documento utile a comprovare l'effettivo svolgimento di una determinata attività e i relativi risultati (ad esempio campioni di prodotto del lavoro; lettere di referenze; verbali di sintesi di riunioni; consegne, relazioni, report ecc.).



responsabilità specifiche dei due tutor. Anche in questo caso, dunque, la disciplina italiana prevede misure di tutela e garanzia ulteriori rispetto a quelle suggerite dal Consiglio.

3. Condizioni di lavoro applicabili ai tirocinanti

Raccomandazione UE

"Assicurare il rispetto dei diritti e delle condizioni di lavoro dei tirocinanti previsti dal diritto nazionale e dell'UE applicabile, compresi i limiti alla durata massima settimanale del lavoro, i periodi minimi di riposo giornaliero e settimanale e, se del caso, le ferie minime".

Linee guida

"I compiti del soggetto ospitante sono:

[...] - mettere a disposizione del tirocinante tutte le attrezzature, strumentazioni, equipaggiamenti ecc. idonei e necessari allo svolgimento delle attività assegnate".

"Nel PFI deve essere indicato il numero di ore giornaliere e settimanali che il tirocinante è tenuto a osservare, che comunque non possono essere superiori a quanto previsto dal contratto collettivo applicato dal soggetto ospitante, in riferimento alle attività oggetto del percorso formativo".

Il soggetto ospitante è tenuto a garantire adeguate condizioni di lavoro, mettendo a disposizione del tirocinante tutti gli strumenti e le attrezzature necessarie per lo svolgimento delle attività previste dal progetto formativo, nel rispetto della normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Sotto il profilo della salute e sicurezza sul lavoro, il tirocinante è a tutti gli effetti equiparato ai dipendenti (cfr. D.Lgs. n. 81/2008, art. 2, comma 1, lett. a); pertanto dovrà ricevere, nella fase di avvio del tirocinio, un'adeguata informazione e formazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e gli dovrà essere garantita, nei casi previsti dalla normativa, la sorveglianza sanitaria.

Inoltre, come richiesto dalla Raccomandazione, le Linee guida stabiliscono i limiti di durata massima giornaliera e settimanale, con riferimento a quanto previsto dal contratto collettivo applicato dal soggetto ospitante per le attività oggetto del tirocinio.

La questione relativa alle ferie minime, invece, non è stata trattata nelle Linee guida, dal momento che il tirocinio, non configurandosi come un rapporto di lavoro, non prevede la maturazione di ferie da parte del tirocinante¹⁸. Eventuali giornate di assenza non possono essere dunque considerate come giorni di ferie né devono essere in alcun modo giustificate. È comunque prassi comune che il tirocinante comunichi tempestivamente eventuali assenze al tutor del soggetto ospitante.

¹⁸ Per un approfondimento su questo tema si veda il capitolo successivo.



Raccomandazione UE

“Incoraggiare i soggetti promotori dei tirocini a chiarire se la copertura assicurativa infortuni e malattia e la disciplina delle assenze per malattia siano previste o no”.

Linee guida

“Il soggetto promotore è tenuto a garantire il rispetto dell'obbligo assicurativo per il tirocinante contro gli infortuni sul lavoro presso l'Inail, oltre che per la responsabilità civile verso i terzi con idonea compagnia assicuratrice”.

In Italia è prevista una doppia copertura assicurativa: quella contro gli infortuni sul lavoro e quella per la responsabilità civile verso terzi. Le spese assicurative sono generalmente a carico del soggetto promotore, ma in taluni casi possono essere sostenute dal soggetto ospitante oppure dalle Regioni e Province autonome. Gli estremi delle polizze assicurative devono essere indicati all'interno del progetto formativo. Non è invece prevista un'assicurazione sulle malattie, né una disciplina specifica delle assenze per malattia¹⁹; su questo tema le Linee guida prevedono soltanto che il tirocinio possa essere sospeso per maternità, infortunio o malattia lunga, intendendosi per tali quelli che si protraggono per una durata pari o superiore a 30 giorni solari.

Raccomandazione UE

“Prescrivere che il contratto di tirocinio chiarisca se sia prevista un'indennità e, in caso affermativo, ne precisi l'entità”.

Linee guida

“Sulla base di quanto previsto all'articolo 1, commi 34 – 36, della Legge n. 92 del 2012 è corrisposta al tirocinante un'indennità per la partecipazione al tirocinio.

Ferma restando la competenza delle Regioni e Province Autonome in materia si ritiene congrua un'indennità di importo non inferiore a 300 euro lordi mensili, anche al fine di evitare un uso distorto dell'istituto.

L'indennità è erogata per intero a fronte di una partecipazione minima ai tirocini del 70% su base mensile”.

La normativa italiana prevede l'obbligo di riconoscere al tirocinante un'indennità di partecipazione mensile, il cui importo minimo non può essere inferiore a 300 euro mensili²⁰. Salvo diverse disposizioni della convenzione²¹, il pagamento dell'indennità, il cui importo deve essere indicato all'interno del progetto formativo, è a carico del soggetto ospitante. La mancata corresponsione comporta una sanzione amministrativa il cui ammontare è proporzionato alla gravità dell'illecito commesso.

¹⁹ Anche su questo argomento si rimanda al capitolo successivo.

²⁰ Le attuali regolamentazioni regionali prevedono importi minimi che vanno dai 300 agli 800 euro mensili.

²¹ In alcuni casi il riconoscimento dell'indennità può essere garantito dal soggetto promotore oppure attraverso il finanziamento o cofinanziamento da parte di soggetti terzi.



4. Diritti e obblighi

Raccomandazione UE

“Incoraggiare le parti interessate a garantire che il contratto di tirocinio stabilisca i diritti e gli obblighi del tirocinante e del soggetto promotore del tirocinio”.

Linee guida

Progetto formativo²²

“[...]”

11. Diritti e doveri del tirocinante.
12. Obblighi del tutor del Soggetto promotore.
13. Obblighi del tutor del Soggetto ospitante”.

Nel progetto formativo devono essere dettagliati i diritti e i doveri del tirocinante e le responsabilità assegnate ai due tutor; in questo senso all'interno delle Linee guida viene fornito un elenco dei principali diritti e doveri del tirocinante e dei compiti che spettano ai tutor:

- il tirocinante ha l'obbligo di attenersi a quanto previsto nel PFI svolgendo le attività concordate con i tutor e ha il diritto di: sospendere il tirocinio per maternità, per infortunio o malattia lunga²³; interrompere il tirocinio, dandone motivata comunicazione scritta al tutor del soggetto ospitante e al tutor del soggetto promotore; ricevere un'attestazione finale, firmata dal soggetto promotore e dal soggetto ospitante, in cui vengano documentate le attività effettivamente svolte durante il tirocinio²⁴;
- il tutor del soggetto promotore ha il compito di: elaborare il PFI in collaborazione con il soggetto ospitante; coordinare l'organizzazione e programmare il percorso di tirocinio; monitorare l'andamento del tirocinio a garanzia del rispetto di quanto previsto nel progetto; provvedere alla composizione del dossier individuale e alla predisposizione dell'attestazione finale; acquisire dal tirocinante elementi in merito agli esiti dell'esperienza svolta, con particolare riferimento a una eventuale prosecuzione del rapporto con il soggetto ospitante, ove questo sia diverso da una pubblica amministrazione;
- il tutor del soggetto ospitante svolge le seguenti funzioni: favorire l'inserimento del tirocinante; promuovere e supportare lo svolgimento delle attività secondo le previsioni del PFI, anche coordinandosi con altri lavoratori del soggetto ospitante; aggiornare periodicamente la documentazione relativa al tirocinio; collaborare attivamente alla composizione del dossier individuale e alla predisposizione dell'attestazione finale.

²² Cfr. il Modello di progetto formativo, allegato 1 alle Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento.

²³ Il tirocinio può inoltre essere sospeso per i periodi di chiusura aziendale della durata di almeno 15 giorni solari.

²⁴ Alcuni altri diritti del tirocinante sono già stati menzionati in precedenza: essere assistito dal tutor del soggetto ospitante e dal tutor del soggetto promotore; percepire un'indennità di partecipazione; godere delle necessarie garanzie assicurative; ricevere un'adeguata formazione e informazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.



5. Durata ragionevole

Raccomandazione UE

“Garantire una durata ragionevole dei tirocini che, in linea di principio, non superi i sei mesi, salvo nei casi in cui una durata maggiore sia giustificata, tenendo conto delle prassi nazionali”.

“Chiarire i casi e le condizioni in cui un tirocinio può essere prorogato o rinnovato dopo la scadenza del primo contratto di tirocinio”.

“Promuovere la pratica consistente nel precisare nel contratto 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”.

Linee guida

“La durata massima, comprensiva di proroghe e rinnovi, dei tirocini extracurricolari:

1. non può essere superiore a dodici mesi [...];
2. [...] Per i soggetti disabili la durata complessiva può arrivare fino a ventiquattro mesi”.

Quello della durata massima dei tirocini è uno dei pochi aspetti sui quali le nuove Linee guida non risultano allineate alla proposta europea. I tirocini destinati a disoccupati, lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito, lavoratori a rischio di disoccupazione, occupati che siano in cerca di altra occupazione o soggetti svantaggiati possono avere una durata massima di 12 mesi²⁵; i tirocini rivolti a soggetti disabili possono durare fino a 24 mesi.

Per quanto riguarda le possibilità di proroga, le Linee guida specificano che il soggetto ospitante non può realizzare più di un tirocinio con il medesimo tirocinante, fatta salva la possibilità di proroga entro i limiti di durata sopra indicati. La richiesta di proroga deve essere adeguatamente motivata dal soggetto ospitante e, laddove necessario, contenere una integrazione dei contenuti del PFI.

Infine, come abbiamo visto, il tirocinante può interrompere il tirocinio dandone motivata comunicazione scritta al tutor del soggetto ospitante e al tutor del soggetto promotore; non vengono date invece indicazioni specifiche in relazione ai tempi di preavviso. Anche il soggetto ospitante o il soggetto promotore, infine, possono interrompere il tirocinio nel caso in cui il tirocinante non dovesse rispettare le regole sottoscritte nel progetto formativo o nel caso in cui venga accertata l'impossibilità di conseguire gli obiettivi formativi del progetto.

6. Adeguato riconoscimento dei tirocini

Raccomandazione UE

“Promuovere il riconoscimento e la convalida delle conoscenze, abilità e competenze acquisite durante il tirocinio e incoraggiare i soggetti promotori dei tirocini ad attestarle, sulla scorta di una valutazione, mediante un certificato”.

Linee guida

“Al termine del tirocinio, sulla base del PFI e del Dossier individuale, è rilasciata al tirocinante un'Attestazione finale, firmata dal soggetto promotore e dal soggetto ospitante in conformità al modello di

²⁵ Sulla questione della durata massima dei tirocini si veda l'approfondimento nel capitolo successivo.



cui all'allegato 3. Tale attestazione indica e documenta le attività effettivamente svolte con riferimento alle aree di attività contenute nell'ambito della classificazione dei Settori economico professionali [...]”.

“Sia il Dossier individuale sia l'Attestazione finale costituiscono documentazione utile nell'ambito dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze [...]”.

Anche su questo tema la normativa italiana non solo risponde alla sollecitazione della Raccomandazione, ma aggiunge un ulteriore elemento di qualità, agganciando l'attestazione delle attività svolte, in un'ottica di qualificazione del percorso formativo, alla classificazione dei Settori economico-professionali. In tal modo sarà possibile garantire la trasparenza e la spendibilità degli apprendimenti maturati. Inoltre il dossier individuale, nel quale vengono documentate e valutate le attività effettivamente svolte, risponde pienamente all'esigenza di riconoscere e attestare il percorso formativo sulla scorta di una valutazione. Le nuove Linee guida prevedono dunque disposizioni specifiche e strumenti ad hoc atti a “promuovere il riconoscimento e la convalida delle conoscenze, abilità e competenze acquisite durante il tirocinio”.

7. Obblighi di trasparenza

Raccomandazione UE

“Incoraggiare i soggetti promotori dei tirocini ad includere negli avvisi di posti vacanti per tirocinanti e negli annunci di tirocini informazioni sulle condizioni del tirocinio, in particolare sull'applicabilità o no di un'indennità e della copertura assicurativa infortuni e malattia; incoraggiare i soggetti promotori dei tirocini a fornire informazioni sulle politiche di assunzione, ivi compresa la quota di tirocinanti assunti negli ultimi anni”.

Su questo punto le Linee guida non danno indicazioni specifiche. È però prassi comune che negli annunci di tirocinio vengano descritte le attività assegnate al tirocinante e sia indicato l'importo dell'indennità di partecipazione; non vengono invece menzionate le coperture assicurative, dal momento che in Italia rappresentano un obbligo di legge. Infine, come vedremo meglio nel prossimo capitolo, molto raramente i soggetti ospitanti forniscono informazioni sulle politiche di assunzione.

8. Tirocini transfrontalieri

Raccomandazione UE

“Agevolare la mobilità transfrontaliera dei tirocinanti nell'Unione europea tra l'altro mediante un più chiaro quadro giuridico nazionale relativo ai tirocini, 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”.

All'interno delle Linee guida non viene detto quale sia la normativa da applicare ai tirocini transfrontalieri. Tuttavia un chiarimento su questo punto è rinvenibile all'interno delle *Linee guida in materia di tirocini per persone straniere residenti all'estero* del 5 agosto 2014, nelle quali si afferma che “sono quindi esclusi dall'oggetto delle presenti Linee guida i tirocini da attivare a favore di cittadini



comunitari e di stranieri non appartenenti all'Unione europea già regolarmente soggiornanti in Italia, a cui si applicano integralmente le normative regionali vigenti in materia". Per i cittadini comunitari che svolgano un tirocinio in Italia valgono quindi le stesse regole che si applicano ai cittadini italiani. Per quanto riguarda invece l'invio di tirocinanti italiani in altri Stati membri, la normativa da applicare, come chiarito dall'Interpello n. 20/2013 del Ministero del Lavoro, sarà quella del Paese ospitante.

Dalla lettura parallela della Raccomandazione e delle Linee guida emerge chiaramente la coerenza e, in alcuni casi, la sovrapposibilità dei rispettivi contenuti. Ci sembra inoltre di poter dire che, su diversi temi specifici, la nuova disciplina italiana abbia in effetti introdotto ulteriori elementi di qualità. Del resto il Consiglio stesso afferma che la Raccomandazione "non dovrebbe essere interpretata come un ostacolo agli Stati membri che intendano mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli per i tirocinanti rispetto a quelle raccomandate".

Ben poche sono invece le questioni sulle quali l'attuale normativa italiana non risulta ancora conforme alle indicazioni dell'Europa. È su queste ultime che si concentreranno le analisi del prossimo capitolo.



5 LE OSSERVAZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULLA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI TIROCINI EXTRACURRICULARI

Nel Documento di lavoro sull'attuazione del Quadro di qualità per i tirocini del 4 ottobre 2016, la Commissione europea esprime un giudizio molto positivo sulla normativa italiana. Le Linee guida del 2013, infatti, risultavano già in larga misura conformi al QFT. Non solo: nello stesso Documento viene esplicitamente dichiarato che le Linee guida italiane sono servite da modello per la Commissione europea nell'elaborazione della *Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a un Quadro di qualità per i tirocini* del 4 dicembre 2013 (Commissione europea 2013). Un'affermazione che dà la misura del livello qualitativo dell'impianto normativo italiano in materia di tirocini.

In questo capitolo esamineremo nel dettaglio le considerazioni dei Servizi della Commissione sulle Linee guida del 2013, analizzando in particolare la *Country fiche* dedicata all'Italia.

Come vedremo, il quadro sinottico della normativa italiana presentato nel Documento della Commissione offre interessanti spunti di riflessione sulle caratteristiche strutturali dell'istituto del tirocinio; inoltre, attraverso un'analisi dei principali nuclei problematici delle Linee guida del 2013 posti in evidenza dalla Commissione, cercheremo di capire se e come le nuove Linee guida del 2017, che – ricordiamo – dovranno essere recepite dalle Regioni e Province autonome, abbiano risposto alle sollecitazioni dell'Europa.

Nella prima parte della *Country fiche* dedicata all'Italia, la Commissione descrive per sommi capi la normativa italiana sui tirocini, evidenziando il grado di coerenza della stessa con i principi e i contenuti della Raccomandazione del Consiglio.

In primo luogo si afferma che l'Italia, dopo l'adozione delle Linee guida del 2013, non ha ulteriormente aggiornato la propria disciplina, in quanto già largamente conforme al QFT.

La Commissione aggiunge inoltre che la legislazione italiana disciplina esclusivamente i cosiddetti *ALMP-type traineeships*, ovvero quei tirocini che si svolgono nell'ambito delle politiche attive del mercato del lavoro, mentre non sono ammessi i tirocini nel libero mercato.

Un'affermazione che non stupisce, se si considera che la Commissione designa come tirocini nel libero mercato quei tirocini che si basano su un rapporto diretto tra soggetto ospitante e tirocinante, senza il coinvolgimento di un terzo ente (il soggetto promotore). Pertanto, visto che nel nostro Paese tutti i tirocini prevedono il coinvolgimento di un soggetto promotore, va da sé che - nell'ottica della Commissione - non siano ammessi quelli nel libero mercato.

Una conclusione formalmente corretta, in considerazione del fatto che in Italia il tirocinio extracurricolare è definito come una misura formativa di politica attiva. Va però evidenziato che per *ALMP-type traineeships* si intendono propriamente quei tirocini che rientrano nell'ambito di specifici programmi e misure pubbliche (*schemes*) che ne finanziano e/o incentivano l'utilizzo. In questo senso in Italia è possibile distinguere tra i tirocini effettuati all'interno di programmi di politica attiva (ad es. i tirocini svolti nell'ambito del Programma Garanzia Giovani) e quelli svolti al di fuori di specifici



programmi o iniziative. Verrebbe fatto di chiedersi se anche questi ultimi possano a tutti gli effetti e a pieno titolo essere considerati *ALMP-type traineeships*.

Ad ogni modo ciò che va evidenziato è che, al di là della distinzione tra tirocini nel libero mercato e tirocini ALMP, nell'impianto legislativo italiano la presenza del soggetto promotore è un principio qualificante del tirocinio tout court, un elemento strutturale dell'istituto stesso. Il coinvolgimento del soggetto promotore è un obbligo trasversale che riguarda qualsiasi tipologia di tirocinio. È quindi evidente la divaricazione concettuale tra la Commissione (e con essa la gran parte dei Paesi europei) e l'Italia su un aspetto – la presenza del soggetto promotore – di assoluto rilievo. Mentre l'assunto della Commissione è che l'assenza del soggetto promotore qualifichi una specifica tipologia di tirocini (quelli nel libero mercato), il presupposto su cui poggia l'impianto legislativo italiano è che il tirocinio in quanto tale debba invece necessariamente prevedere la presenza di un soggetto promotore: la sua assenza configurerebbe un rapporto non qualificabile come tirocinio.

Due prospettive diverse che probabilmente sottendono due modi differenti di intendere il concetto stesso di tirocinio.

Sia nelle Linee guida del 2013 che in quelle del 2017, il tirocinio viene definito come “un periodo di orientamento al lavoro e di formazione in situazione che non si configura come un rapporto di lavoro”.

Nel sistema normativo italiano, dunque, il tirocinio, sia esso curriculare o extracurriculare, si configura come un'esperienza di orientamento e formazione in un contesto di lavoro e pertanto deve essere distinto in modo netto dal rapporto di lavoro; è per questo, ad esempio, che il rapporto di tirocinio viene formalizzato mediante la stipula di un progetto formativo e non di un contratto, o che il riconoscimento economico dovuto al tirocinante non viene qualificato come retribuzione, ma come indennità di partecipazione. In questo contesto si comprende bene come l'azione di supervisione, controllo e verifica da parte del soggetto promotore risulti fondamentale per garantire la genuinità del tirocinio e assicurarne la qualità e l'efficacia formativa, evitando il rischio di utilizzi incongrui dell'istituto. Nell'ambito del QFT, il tirocinio extracurriculare viene invece definito come “un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, retribuito o no, con una componente di apprendimento e formazione”. Una definizione che, riducendo la formazione a una componente all'interno di un periodo di pratica lavorativa, sbilancia l'asse del tirocinio sul versante lavorativo. In tal modo il tirocinio sembra configurarsi come un rapporto di lavoro sui generis, assimilabile o addirittura sovrapponibile ai contratti di lavoro a contenuto formativo (ad esempio l'apprendistato)²⁶.

²⁶ L'interpretazione dell'istituto del tirocinio come una sorta di contratto di lavoro a contenuto formativo è ancora più evidente nei documenti di lavoro che hanno preceduto l'elaborazione della Raccomandazione. Ad esempio, nel Documento di lavoro dei Servizi della Commissione del 18 aprile 2012, il tirocinio viene definito come “un'esperienza lavorativa comprendente una componente educativa (nel quadro di un curriculum di studio o no) di durata limitata”. Nello stesso documento l'apprendistato viene invece definito come “una formazione sistematica a lungo termine in vista dello svolgimento di un'attività tecnica, che comprende alternativamente periodi sul posto di lavoro e presso istituti di istruzione o centri di formazione”. Dal raffronto delle due definizioni sembrerebbe che tirocinio e apprendistato siano entrambi due forme contrattuali a causa mista, con la differenza che nell'apprendistato la componente formativa risulta ben più strutturata e definita (sistematica) rispetto al tirocinio, nel quale la valenza educativa costituirebbe soltanto una componente nell'ambito di una esperienza lavorativa.



Al di là delle differenze nel modo di intendere la natura del tirocinio, la previsione della presenza obbligatoria del soggetto promotore rappresenta un elemento fondamentale per garantire il raggiungimento di elevati standard qualitativi.

La valutazione della congruità dei contenuti formativi, il monitoraggio del regolare svolgimento delle attività previste e l'attestazione dei risultati conseguiti devono essere garantiti da un ente terzo che abbia competenze, autonomia e risorse idonee e adeguate al corretto svolgimento di questi compiti. L'assenza di un soggetto terzo che verifichi il rispetto delle regole e assicuri il raggiungimento degli obiettivi formativi del tirocinio genera il rischio che le indicazioni della Raccomandazione, benché assimilate nei diversi sistemi normativi, non trovino poi effettivo riscontro e applicazione²⁷.

Del resto è la stessa Raccomandazione ad ammettere che “da vari studi e indagini è emerso che una quota significativa di tirocini presenta problemi di qualità; ciò è vero soprattutto per i tirocini che mancano di un istituto di istruzione o di formazione direttamente responsabile dei contenuti di apprendimento e delle condizioni di lavoro”.

Da tutto ciò si evince che, probabilmente, sarebbe possibile ottenere un incremento del livello di qualità dei tirocini nel libero mercato nei Paesi europei se anche a questa tipologia di tirocini si estendesse una prerogativa – la presenza del soggetto promotore – che è ancora esclusiva dei tirocini curriculari e degli *ALMP-type*.

È evidente però che la fattibilità di una proposta del genere è legata a un radicale ripensamento del concetto di tirocinio nel libero mercato come “rapporto diretto tra tirocinante e soggetto ospitante”. Bisognerebbe cioè ripensare il tirocinio nel libero mercato come un rapporto che – pur non rientrando nell'ambito di programmi di politica attiva del lavoro – preveda obbligatoriamente la presenza di una “terza parte”²⁸ in quanto essenziale ai fini della qualità e dell'efficacia dell'esperienza formativa.

Oltre a descrivere per sommi capi i sistemi legislativi di ogni Paese europeo, in ognuna delle *Country fiche* contenute nel Documento dei Servizi della Commissione vengono indicate le *remaining challenges*, ovvero le questioni sulle quali ciascun Paese dovrebbe intervenire per adeguare la propria normativa al QFT.

Secondo quanto riportato nella *Country fiche* dedicata all'Italia, i temi sui quali le Linee guida del 2013 non risultavano ancora allineate alle indicazioni della Raccomandazione erano i seguenti:

- la mancanza di trasparenza sulle possibilità di assunzione;
- l'assenza di un sistema di congedo per malattia;
- l'estensione eccessiva dei limiti di durata.

²⁷ Nello stesso Documento di lavoro dei Servizi della Commissione sull'attuazione del Quadro di qualità per i tirocini si afferma che sarà necessario verificare se i nuovi provvedimenti legislativi che hanno adottato i criteri e i principi della Raccomandazione vengano poi effettivamente applicati e rispettati.

²⁸ Per i tirocini nel libero mercato, le funzioni della “terza parte” (servizi per il lavoro, istituti di istruzione, enti di formazione ecc.) potrebbero limitarsi all'attivazione del tirocinio previa verifica della congruità dei contenuti, al monitoraggio del percorso formativo e alla valutazione e attestazione dell'esperienza, senza prevedere la funzione di vera e propria promozione del tirocinio che è invece sostanziale nell'ambito dei tirocini ALMP.



Nelle pagine che seguono cercheremo di capire se nelle nuove Linee guida italiane siano state inserite delle disposizioni volte a recepire le indicazioni della Commissione.

La mancanza di trasparenza sulle possibilità di assunzione

Per quanto concerne la trasparenza sulle possibilità di assunzione, la Raccomandazione invitava gli Stati membri a “incoraggiare i soggetti promotori dei tirocini a fornire informazioni sulle politiche di assunzione, ivi compresa la quota di tirocinanti assunti negli ultimi anni”.

Questo tema, sul quale non c'erano disposizioni specifiche nelle Linee guida del 2013 (né all'interno delle regolamentazioni regionali che le hanno recepite²⁹), non è stato trattato neppure nelle nuove Linee guida. Si tratta dunque di una delle pochissime questioni sulle quali la nostra legislazione non risulta ancora conforme al QFT.

Sarebbe opportuno, a nostro avviso, che il sistema normativo italiano adottasse l'indicazione della Raccomandazione. Può infatti essere annoverato tra i diritti legittimi del tirocinante quello di essere informato sulle politiche di assunzione del soggetto ospitante e, di conseguenza, sulle reali prospettive di inserimento al termine dell'esperienza. Una maggiore trasparenza su questo tema consentirebbe inoltre ai soggetti promotori di avere delle indicazioni importanti circa le modalità di utilizzo del tirocinio da parte dei soggetti ospitanti. Ad esempio, se a fronte di un numero molto elevato di tirocini attivati annualmente da parte di un'azienda si rilevasse una quota minima di assunzioni (o addirittura nessuna), si renderebbe opportuna, da parte del soggetto promotore, un'attenta verifica della genuinità dei tirocini attivati. Non va infatti dimenticato che il tirocinio è un periodo di formazione che richiede un impegno di tempo e risorse da parte del soggetto ospitante: risulterebbe quindi piuttosto anomalo che un'azienda decidesse di investire nella formazione di molti giovani, senza mai avvalersi delle loro prestazioni assumendoli al termine del percorso formativo.

Sarebbe quindi molto utile che i soggetti ospitanti indicassero nelle offerte di tirocinio, o almeno all'interno di ogni progetto formativo, la quota di tirocinanti assunti con un contratto di lavoro dipendente negli anni precedenti. Sarebbe inoltre opportuno che indicassero anche una proiezione della quota di tirocinanti che intendono assumere nell'anno in corso o nel successivo. Del resto la reale efficacia del tirocinio extracurricolare come strumento per la transizione dall'istruzione al lavoro non può essere adeguatamente valutata senza verificare gli esiti occupazionali che determina.

Pertanto, benché questo tema non sia stato trattato nelle nuove Linee guida, sarebbe auspicabile che le Regioni e Province autonome, nell'esercizio delle loro competenze legislative, introducessero nelle

²⁹ L'unica eccezione è rappresentata dalla Regione Marche, la cui disciplina prevede l'obbligo per i soggetti ospitanti di trasformare almeno un terzo dei tirocini di inserimento/reinserimento realizzati nei precedenti 24 mesi in contratti di lavoro di durata almeno pari a quella del tirocinio, pena il divieto di attivarne altri per un anno. In questo caso si va ben oltre il concetto di “informazione sulle politiche di assunzione”, dal momento che l'attivazione di tirocini incide direttamente sulle politiche di assunzione del soggetto ospitante.



rispettive discipline delle disposizioni volte ad attuare la proposta europea relativa alla trasparenza delle politiche di assunzione.

L'assenza di un sistema di congedo per malattia

Anche su questo tema non esistono disposizioni specifiche né nelle Linee guida del 2013 né in quelle del 2017. La ragione sta nel fatto che il tirocinio, non costituendo rapporto di lavoro, non prevede alcune specifiche prerogative connesse in via esclusiva ai rapporti di lavoro, quali appunto i congedi per malattia, la maturazione di ferie o il versamento dei contributi previdenziali. L'equiparazione tra tirocinante e lavoratore è ammessa soltanto in relazione alle garanzie assicurative e a tutti gli aspetti legati alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. I diritti e i doveri del tirocinante, in quanto persona in formazione, sono ben distinti dai diritti e dai doveri dei lavoratori.

Pertanto, ad esempio, in caso di assenza per malattia, il tirocinante non è tenuto a presentare alcun giustificativo, a meno che non si tratti di una malattia lunga (almeno 30 giorni solari) che può comportare la sospensione del tirocinio stesso.

In sostanza la scelta di non prevedere un sistema di congedo per malattia è stata effettuata in coerenza con la qualificazione del tirocinio quale periodo di formazione che non si configura come rapporto di lavoro.

L'estensione eccessiva dei limiti di durata dei tirocini

Le Linee guida 2017 prevedono che i tirocini extracurricolari abbiano una durata massima di 12 mesi, con l'eccezione dei tirocini per soggetti disabili che possono durare fino a 24 mesi. I limiti di durata risultano dunque decisamente superiori rispetto ai 6 mesi proposti nella Raccomandazione. Sotto questo aspetto le Linee guida 2017 non fanno segnare alcun progresso rispetto a quelle del 2013³⁰.

Su questo tema riteniamo condivisibile la posizione dell'Europa che definisce "ragionevole" una durata massima di 6 mesi. Non di rado, infatti, la durata dei tirocini risulta eccessiva in rapporto agli obiettivi formativi da conseguire; quando questa supera i 6 mesi, i rischi di utilizzi incongrui aumentano esponenzialmente. Il rischio implicito nei tirocini di lunga durata è che, una volta completata la formazione del tirocinante nei primi 3-6 mesi, il tirocinio si trasformi progressivamente in un'esperienza a tutti gli effetti lavorativa.

Va comunque sottolineato che la stessa Raccomandazione ammette delle deroghe al limite dei 6 mesi, ovvero "nei casi in cui una durata maggiore sia giustificata, tenendo conto delle prassi nazionali"; ciò che non viene detto esplicitamente è quali siano i casi in cui una durata superiore sia effettivamente giustificata. Dei chiarimenti in questo senso possono essere ricavati dalla *Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini*, presentata dalla Commissione il 4 dicembre 2013, nella quale si afferma che una durata maggiore è ammissibile qualora "sia pienamente

³⁰ Va anzi sottolineato che le Linee guida 2013 prevedevano almeno una tipologia di tirocini extracurricolari (quelli destinati a chi avesse conseguito una qualifica o un titolo di studio da non più di un anno) la cui durata massima non poteva superare i 6 mesi.



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”.

La formulazione utilizzata nella Proposta di Raccomandazione appare più netta – e anche più chiara – rispetto a quella della Raccomandazione stessa. La Proposta, infatti, non afferma soltanto che una durata maggiore dovrebbe essere pienamente giustificata, ma offre anche due esempi concreti di situazioni nelle quali risulterebbe effettivamente giustificata. In particolare ci sembra opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che, secondo la Commissione, una durata superiore a 6 mesi sia pienamente giustificata nel caso dei programmi di formazione in azienda in vista di un'assunzione.

Le Regioni e Province autonome avranno la facoltà di prevedere limiti di durata diversi rispetto a quelli indicati dalle nuove Linee guida, conformandosi alle indicazioni della Raccomandazione. In questo senso sarebbe opportuno che le legislazioni regionali limitassero la durata massima dei tirocini a 6 mesi, prevedendo delle deroghe soltanto nei casi in cui una durata superiore fosse pienamente giustificata, ad esempio nel caso di tirocini finalizzati all'assunzione.

Diverso è invece, a nostro avviso, il discorso relativo ai limiti di durata dei tirocini rivolti a specifiche categorie di destinatari: è infatti plausibile che i soggetti svantaggiati possano svolgere tirocini di 12 mesi e che i tirocini per i soggetti disabili possano durare fino a 24 mesi, dal momento che si tratta di esperienze finalizzate a favorire l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti in condizione di svantaggio e/o a rischio di esclusione sociale.

Oltre a queste osservazioni su temi specifici, la Commissione muove infine un rilievo sulla struttura stessa dell'impianto normativo italiano: “l'eccessiva frammentazione del sistema all'interno di uno scenario caratterizzato da forti squilibri interregionali potrebbe potenzialmente portare ad abusi”³¹. Si tratta di una considerazione che merita uno specifico approfondimento.

L'eccessiva frammentazione del sistema normativo italiano

In Italia la competenza legislativa in materia di tirocini extracurricolari è in capo alle Regioni e Province autonome; in questo senso l'adozione di Linee guida condivise in sede di Conferenza Stato-Regioni mirava proprio a evitare una eccessiva frammentazione ed eterogeneità tra i sistemi regionali.

Tuttavia, dall'analisi delle discipline regionali emanate a seguito dell'adozione delle Linee guida del 2013³², sono emersi alcuni significativi disallineamenti tra i diversi dispositivi normativi anche su temi di particolare rilievo quali l'ammontare dell'indennità, l'individuazione dei soggetti abilitati a promuovere tirocini, il numero massimo di tirocini attivabili dal soggetto ospitante ecc. È quindi possibile affermare che l'obiettivo sotteso alla definizione delle precedenti Linee guida, ovvero l'omogeneizzazione dei sistemi regionali, non sia stato pienamente raggiunto.

³¹ Traduzione nostra. Cfr. testo originale “ [...] *the excessive fragmentation of the system within a scenario characterised by strong cross-regional imbalances could potentially lead to abuses*” (European Commission 2016).

³² Si veda in proposito Isfol 2014.



Pertanto l'emanazione delle nuove Linee guida ha anche, tra gli altri, l'obiettivo di superare quella frammentazione legislativa che le precedenti Linee guida non sono riuscite a evitare, garantendo una maggiore omogeneità tra i diversi sistemi regionali. Solo nei prossimi mesi, ovvero nel momento in cui le Regioni e Province autonome si saranno dotate di nuove legislazioni, sarà possibile verificare se questo obiettivo sarà stato raggiunto e se il problema della eccessiva frammentazione del sistema sarà stato superato.



CONCLUSIONI

Alla luce delle analisi presentate nei capitoli precedenti, si riprendono in maniera coordinata e organica le valutazioni espresse in relazione all'attuazione della Raccomandazione su un Quadro di qualità per i tirocini.

Come abbiamo visto, la Raccomandazione del 10 marzo 2014 invita i Paesi UE ad adottare nelle rispettive legislazioni gli standard e i criteri del Quadro europeo di qualità, con l'obiettivo di realizzare un sistema comune del tirocinio, o quanto meno di stimolare una omogeneizzazione delle normative nazionali sulla base di principi e criteri condivisi che garantiscano elevati standard qualitativi in tutti i Paesi UE e favoriscano la mobilità transfrontaliera dei tirocinanti.

Tuttavia, come evidenziato dal documento dei Servizi della Commissione *Applying the Quality Framework for Traineeships* del 4 ottobre 2016, solo pochi Stati membri hanno attuato adeguatamente il QFT; in diversi Paesi, infatti, gli standard indicati nella Raccomandazione sono stati adottati in modo parziale e carente, mentre in altri sono stati applicati soltanto ai tirocini svolti nell'ambito di programmi di politica attiva del lavoro (*ALMP-type traineeships*). A quasi due anni dall'adozione della Raccomandazione, dunque, viene a delinearsi un panorama europeo caratterizzato da una forte disomogeneità e frammentazione nell'applicazione dei principi del QFT.

L'indagine della Commissione ha inoltre rilevato come in molti Stati i tirocini nel libero mercato non siano stati ancora disciplinati o abbiano una normativa fortemente lacunosa. Non solo: in diversi Stati il tirocinio extracurricolare, sia esso ALMP o nel libero mercato, si suddivide in diverse tipologie specifiche, le cui denominazioni, regole e finalità spesso differiscono da Paese a Paese. Nei tre casi ai quali abbiamo dedicato un approfondimento specifico – Francia, Spagna, Germania – sono state riscontrate discipline sensibilmente differenti: in Francia il tirocinio extracurricolare non è praticamente previsto (se si escludono pochi programmi di politica attiva rivolti perlopiù a persone già occupate); in Spagna e in Germania, invece, il tirocinio extracurricolare è stato disciplinato ed è ampiamente utilizzato, ma le *prácticas laborales e non laborales* spagnole e il *Volontariat* tedesco differiscono tra loro sotto numerosi aspetti (durata, destinatari, indennità ecc.). Sia in Spagna che in Germania, inoltre, alcuni criteri del Quadro europeo di qualità non sono stati affatto applicati: una situazione che accomuna molti Paesi europei. Molto spesso, infatti, le diverse declinazioni nazionali del tirocinio extracurricolare – e le peculiarità dei relativi sistemi normativi di riferimento – non consentono la piena applicazione dei principi del QFT.

Sono ancora molte, dunque, le problematiche che ostacolano la realizzazione di un sistema europeo di qualità per i tirocini.

Le nostre analisi hanno inoltre messo in rilievo un'importante differenza tra l'Italia e l'Europa circa il modo di intendere il concetto stesso di tirocinio. Dall'esame della Raccomandazione emergono delle ambiguità di fondo nell'interpretazione della natura di questo istituto: se da una parte si afferma che il



tirocinio ha la funzione di facilitare la transizione verso un'occupazione regolare e che non deve essere utilizzato al posto di regolari rapporti di lavoro, dall'altra vengono ad esso attribuite caratteristiche e prerogative che lo rendono assimilabile ai rapporti di lavoro. Non si comprende bene, in sostanza, se il tirocinio venga considerato come uno strumento formativo o come un rapporto di lavoro sui generis (a questa seconda posizione sembrano aderire tutti quei Paesi che non hanno una disciplina specifica sui tirocini, ma applicano a questo istituto le regole generali del diritto del lavoro).

La normativa italiana, invece, distingue in modo netto e inequivocabile – almeno formalmente – il tirocinio dai rapporti di lavoro: se per l'Europa si configura come “un periodo di pratica lavorativa”, per l'Italia il tirocinio è piuttosto un periodo di “pratica formativa e orientativa”. Non a caso la legislazione italiana stabilisce che venga formalizzato attraverso il progetto formativo, laddove la Raccomandazione prevede la conclusione di un contratto.

Pertanto, mentre in Italia il tirocinio risulta stabilmente collocato nel campo della formazione, nell'ambito del QFT esso sembra oscillare tra la formazione e il lavoro – o piuttosto virare dalla formazione al lavoro.

È da rintracciare in questa differenza sostanziale il motivo per cui l'Italia non possa adottare alcuni aspetti del QFT (ad esempio la previsione di un sistema di congedo per malattia): adottarli significherebbe di fatto equiparare il tirocinio ai rapporti di lavoro.

Il nostro studio ha inoltre evidenziato come le Linee guida italiane in materia di tirocini extracurricolari, adottate con l'Accordo Stato-Regioni del 25 maggio 2017, siano in larga misura conformi al QFT e, su diversi temi, prevedano elementi di tutela e garanzia della qualità del tirocinio ulteriori rispetto alle indicazioni dell'Europa. In questo senso risulta particolarmente significativa la questione relativa alla presenza del soggetto promotore: in Italia il coinvolgimento di un soggetto promotore (centro per l'impiego, scuola, università ecc.), quale garante della regolarità e della qualità del percorso formativo, è un obbligo trasversale che riguarda tanto i tirocini curriculari quanto quelli extracurricolari; la Raccomandazione, invece, prevede che il tirocinio extracurricolare si basi su un rapporto diretto tra soggetto ospitante e tirocinante: è evidente come l'impostazione italiana offra ben più ampie garanzie in ordine alla qualità e all'efficacia formativa dei tirocini.

In conclusione possiamo affermare che la normativa italiana sia annoverabile tra le più complete e avanzate d'Europa. Non a caso le Linee guida del 24 gennaio 2013 sono servite da modello per l'elaborazione della *Proposta di Raccomandazione della Commissione* del 4 dicembre 2013. Cionondimeno l'attuale quadro normativo può essere ulteriormente migliorato, dando attuazione a quelle (poche) indicazioni dell'Europa che le nuove Linee guida non hanno recepito.

Sulla scia delle osservazioni della Commissione, abbiamo rilevato tre problematiche che andrebbero adeguatamente affrontate per aumentare ulteriormente il livello di qualità ed efficacia della disciplina italiana:



- un problema di sistema, ovvero l'eccessiva frammentazione del panorama legislativo italiano, conseguenza del fatto che, ad oggi, le discipline adottate dalle Regioni e Province autonome risultano sotto diversi aspetti differenti e disomogenee;
- due questioni di merito, sulle quali le Linee guida del 25 maggio 2017 non risultano allineate alle indicazioni della Raccomandazione, ovvero la durata eccessiva dei tirocini (fino a 12 mesi) e la mancanza di trasparenza delle politiche di assunzione dei soggetti ospitanti.

Il problema dell'eccessiva frammentazione del sistema normativo italiano potrà essere superato se le amministrazioni regionali e delle Province autonome, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, recepiranno integralmente gli standard minimi previsti dalle nuove Linee guida. È questa la condizione necessaria perché possa essere garantita una sostanziale uniformità normativa sull'intero territorio nazionale.

Su una sola questione sarebbe opportuno che le Regioni non recepissero le previsioni delle Linee guida: i limiti di durata del tirocinio³³. Sarebbe auspicabile infatti che le legislazioni regionali accogliessero piuttosto l'indicazione della Raccomandazione, secondo la quale 6 mesi rappresentano un limite di durata congruo e ragionevole. La possibilità di estendere la durata fino a 12 mesi potrebbe essere eventualmente concessa soltanto qualora risultasse pienamente giustificata, ad esempio nel caso di tirocini finalizzati all'assunzione o di programmi formativi per profili di alto livello.

Infine, benché si tratti di un tema non affrontato nelle Linee guida, sarebbe opportuno che le prossime discipline regionali, accogliendo la sollecitazione della Raccomandazione, prevedessero delle misure specifiche finalizzate a garantire la trasparenza delle politiche di assunzione dei soggetti ospitanti.

Se saranno questi gli orientamenti dei legislatori regionali, ne conseguirà un sistema normativo completo e adeguatamente strutturato, omogeneo su tutto il territorio nazionale e totalmente conforme – o quasi – al Quadro europeo di qualità.

³³ In realtà un altro aspetto delle Linee guida lascia ancora qualche perplessità, ovvero la troppo ampia platea di soggetti individuati come possibili promotori di tirocini; in questo senso sarebbe forse opportuna una più accurata selezione dei soggetti abilitati/autorizzati.



BIBLIOGRAFIA

Documenti tecnici e atti legislativi della Commissione europea in ordine cronologico dal più recente

- EUROFOUND, *Fraudulent contracting of work: Abusing traineeship status (Austria, Finland, Spain and UK)*, Dublin, Eurofound, 2017 <<http://goo.gl/JEpxtL>>
- EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate general for Internal Policies - Policy Department A, *Skill development and employment: Apprenticeships, Internships and Volunteering*, European Union, 2017 <<http://goo.gl/kGbJax>>
- EUROPEAN UNION, Erasmus+, *Collective Awareness Platforms for Quality Internship*, Final report, 2017 <<http://goo.gl/Vm627R>>
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Applying the Quality Framework for Traineeships*, SWD (2016) 324 final, 2016, Strasbourg
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del Consiglio su un Quadro di qualità per i tirocini* (2014/C 88/01), 2014
- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un Quadro di qualità per i tirocini COM(2013) 857 final*, 2014, Bruxelles
- COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a un Quadro di qualità per i tirocini*, COM(2013) 857, 2013
- EUROPEAN COMMISSION, *Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27: Key Success Factors. A Guidebook for Policy Planners and Practitioners*, 2013, Ecorys, IES and IRS, December
- EUROPEAN COMMISSION, *The Experience of Traineeships in the EU Report*, 2013, Flash Eurobarometer 378 - Tns Political & Social
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul tema *Verso un Quadro di qualità per i tirocini. Seconda fase della consultazione delle parti sociali a livello europeo a norma dell'articolo 154 del TFUE*, COM(2012) 728 final, 05/12/2012
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Analytical document*, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions *Towards a Quality Framework on Traineeships. Second-stage consultation of the social partners at European level under Article 154 TFEU*, 2012, SWD(2012) 407 final
- PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo sul tema Verso una ripresa forte di occupazione*, 2012, (2012/2647(RSP))
- EUROPEAN COMMISSION (2012), *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States. Final Synthesis Report*, 2012, IES, IRS and BBIB, May
- Documento di lavoro dei Servizi della Commissione (2012), *Un Quadro di qualità per i tirocini*, SWD(2012) 99 final, Bruxelles



Atti legislativi nazionali in ordine cronologico dal più recente

[Accordo 25 maggio 2017](#) tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante Linee-guida in materia di tirocini formativi e di orientamento, ai sensi dell'articolo 1, commi da 34 a 36, della Legge 28 giugno 2012, n. 92, Repertorio atti n. 86/CSR

[Decreto interministeriale 30 giugno 2015](#), Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13

[Accordo 5 agosto 2014](#) tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul documento recante: Linee guida in materia di tirocini per persone straniere residenti all'estero, modulistica allegata e piattaforma informatica, Repertorio atti n. 99/CSR

[Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Interpello n. 20 del 14 giugno 2013](#), Prot. 37/0010941, Oggetto: art. 9, D.Lgs. n. 124/2004 – tirocini formativi e di orientamento non curricolari da svolgersi all'estero – art. 18, Legge n. 196/1997

[Accordo 24 gennaio 2013](#) tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante Linee-guida in materia di tirocini, Repertorio atti n. 1/CSR

[Decreto legislativo 16 gennaio 2013 n. 13](#), Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 8

[Corte costituzionale, Sentenza n. 287 del 19 dicembre 2012](#), in materia di disciplina dei tirocini formativi e di orientamento (illegittimità costituzionale dell'art. 11 del D.L. n. 138 del 13 agosto 2011, convertito con modificazioni dalla Legge n. 148 del 14 settembre 2011)

[Legge 28 giugno 2012 n. 92](#), Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, art. 1, commi 34, 35 e 36

[Decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81](#), Attuazione dell'articolo 1 della Legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, art. 2, comma 1, lett. a)



Pubblicazioni

- BERTAGNA G., BURATTI U., FAZIO F., TIRABOSCHI M. (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la Legge Fornero. L'attuazione a livello regionale delle Linee-guida 24 gennaio 2013: mappatura e primo bilancio*, Adapt Labour Studies E-Book Series, n. 16, 2013 <<http://goo.gl/THQwfd>>
- CRS EUROPE, *Towards Quality Internships and Apprenticeships: Introducing the Quality internships and apprenticeships assessment tool*, 2014, Brussels <<http://goo.gl/5Xw6vS>>
- EUROPEAN YOUTH FORUM, *European Quality Charter on Internships and Apprenticeships*, 2011 <<http://goo.gl/n6KadG>>
- EUROPEAN YOUTH FORUM, *An Employers' Guide to Quality Internships*, 2014 <<http://goo.gl/ATHfcz>>
- GATEWAYS TO THE PROFESSIONS COLLABORATIVE FORUM, *Common Best Practice code for High Quality Internships*, Trades Union Congress on behalf of the Gateways to the Professions collaborative Forum, 2013 <<http://goo.gl/DnugKT>>
- ISFOL, BENINI G., TOSI G. (a cura di), *Manuale dello stage in Europa. Quarta edizione, 2015*, Roma, Isfol <<http://goo.gl/XR5bKC>>
- ISFOL, D'AGOSTINO S. (a cura di), *I tirocini extracurricolari. Dalle Linee guida alle normative regionali*, 2014, Roma, Isfol (Isfol Occasional Paper, 16)
- ISFOL, IUZZOLINO G., LOTITO S. (a cura di), *Manuale del tirocinante. Guida pratica al tirocinio extracurricolare*, II ed., 2015, Roma, Isfol <<http://goo.gl/Smpq1w>>

Articoli

- BURATTI U., Obiettivi formativi e di apprendimento: le basi per un tirocinio di qualità, *@bollettinoADAPT*, 11 marzo, 2014 <<http://goo.gl/8q7b8M>>
- FIORILLO G., NESPOLI J., *Verso una regolazione europea dei tirocini*, Bollettino speciale ADAPT, n.1, 2013
- LAIN D., HADJIVASSILIOU K., CORRAL ALZA A., ISUSI I., O'REILLY J., RICHARDS V., WILL S., Evaluating internships in terms of governance structures: Contract, duration and partnership, *European Journal of Training and Development*, n. 6, 2014, pp. 588-603
- TIRABOSCHI M., Tirocini: verso uno standard europeo di qualità, *@bollettinoADAPT*, 9 dicembre, 2013 <<http://goo.gl/SN83tn>>

ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0133-7