



XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati  
**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento e alla garanzia del rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e alla lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini ("direttiva sui tirocini")**  
(COM(2024) 132 final) - Rel. on. Rossello

Memoria Audizione CGIL - 12 giugno 2024

PREMESSA

La Cgil sostiene gli obiettivi del “**Pacchetto tirocini**” proposto dalla Commissione Europea, composto congiuntamente dalla proposta di direttiva e dalla proposta di raccomandazione rafforzata, di garantire condizioni di formazione e lavoro eque e sicure ai e alle tirocinanti.

La **proposta di direttiva** si concentra sul sostegno agli Stati membri nel miglioramento e nella garanzia del rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti, affrontando le due situazioni critiche dei tirocini non conformi e dei rapporti di lavoro camuffati da tirocini.

La **proposta di raccomandazione rafforzata** del Consiglio affronta questioni di portata più ampia in materia di qualità e inclusività, allo scopo di garantire diritti di base a tutte le forme di tirocinio.

L’ambito di applicazione e le misure individuate sono ancora non esaustive rispetto alle problematiche, espresse anche durante la consultazione delle parti sociali a livello europeo, e risentono della difficoltà di contenere in un unico perimetro tutte le diverse declinazioni delle misure di tirocinio degli stati membri. Unitamente alla CES (Confederazione Europea dei Sindacati) chiediamo alle istituzioni europee di modificare il contenuto e la struttura della proposta per avvicinarla alla visione sindacale espressa nella risoluzione sindacale e nella consultazione delle parti sociali, per garantire un migliore equilibrio e una migliore distinzione tra i due strumenti, apportando ulteriori miglioramenti alle condizioni dei e delle tirocinanti.

È evidente la complessità nel definire un **ambito di applicazione** valido per tutti i 27 paesi membri, con normative e pratiche molto diverse tra loro e molto diverse dal complesso della normativa nazionale, anche in considerazione delle competenze delle Regioni. L’iniziativa dell’UE deve però contribuire a coordinare e concentrare gli sforzi degli Stati membri su misure in grado di affrontare i problemi specifici individuati in tutti i tipi di tirocini, stabilendo una disciplina comune e introducendo un quadro coerente di principi e norme minime in tutti gli Stati membri. La proposta di direttiva si basa su un’**armonizzazione minima dei sistemi nazionali** che rispetta il potere discrezionale degli Stati membri di fissare standard più elevati e prevede la possibilità di affidare alle parti sociali l’attuazione della proposta di direttiva. Gli Stati membri hanno la possibilità di definire il metodo e la forma di intervento per conseguire gli obiettivi nel rispetto dell’articolo 11 della Direttiva (“Non regresso e disposizioni più favorevoli”) che chiarisce infatti che “nessuna disposizione della direttiva dovrebbe essere interpretata in modo tale da ridurre la protezione dei lavoratori garantita da altri strumenti, e che la direttiva non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di protezione riconosciuto ai lavoratori, compresi i tirocinanti.”

## LA MISURA DEL TIROCINIO IN ITALIA E IL POSSIBILE CONTRIBUTO DELLA DIRETTIVA

Sebbene i tirocini rimangano uno degli strumenti per l'ingresso dei giovani nei contesti lavorativi o per accompagnare verso il mercato del lavoro le persone in condizioni di maggiore svantaggio, vi sono ampi **margini di miglioramento** per quanto riguarda l'attuazione dei principi di qualità per i tirocini, nonché il monitoraggio e la piena applicazione della legislazione nazionale.

Nella valutazione d'impatto svolta dalla Commissione Europea sono stati individuati **tre elementi di criticità**:

- 1) l'uso problematico dei tirocini da parte dei soggetti che ne sono promotori;
- 2) la scarsa qualità dei tirocini;
- 3) la disparità di accesso agli stessi.

Problematiche corrispondenti a quanto la Cgil ha ripetutamente evidenziato come punti su cui è necessario un intervento nel quadro nazionale e resi evidenti dal quarto ed ultimo Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari edito da ANPAL e INAPP.

(<https://www.anpal.gov.it/documents/552016/587068/IV+rapporto+tirocini.pdf/484ae195-aea0-152f-a6e6-d01a2f22a77b?t=1709022413808>).

Il recepimento della direttiva in esame può quindi contribuire al miglioramento degli standard qualitativi dei tirocini extracurricolari previsti dalla norma italiana e rafforzare i necessari interventi di contrasto alla presenza e diffusione di tirocini non genuini, sino alla definizione di nuove **Linee Guida nazionali**, nel rispetto delle indicazioni della sentenza della Corte costituzionale dell'aprile 2023 e dei criteri individuati dalla legge di Bilancio 2022, orientati a rafforzare gli aspetti qualitativi dei tirocini: una congrua indennità, la durata massima, i limiti di contingentamento dei tirocinanti, l'introduzione del bilancio e della certificazione delle competenze, il vincolo dell'attivazione di nuovi tirocini all'assunzione di una quota minima di tirocinanti, oltre ad interventi volti a prevenire e a contrastare un uso distorto dell'istituto.

Il **tirocinio extracurricolare** in Italia è una misura formativa di politica attiva e di inclusione sociale, finalizzata a creare un contatto diretto tra un soggetto ospitante e il tirocinante, allo scopo di favorirne l'arricchimento del bagaglio di conoscenze, l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento o il reinserimento lavorativo. In quanto misura formativa, quindi, rientra nell'ambito della formazione professionale, una materia di competenza esclusiva delle Regioni. Ma le **criticità** evidenziate nel corso degli anni e l'ampiezza dell'utilizzo (quasi 300.000 individui coinvolti, oltre 300.000 tirocini attivati in più di 140.000 aziende ogni anno), necessitano di un **rafforzato indirizzo nazionale** che agisca su alcune priorità di intervento.

## PRIORITA' DI INTERVENTO

Evidenziamo di seguito alcuni elementi, senza presunzione di esaustività, sui quali i dati confermano una necessità di intervento, in coerenza a nostro avviso con gli obiettivi e le misure presenti nella direttiva europea:

- **Tirocini non genuini:** Il rischio concreto in questa materia è la sostituzione di lavoro contrattualizzato attraverso l'attivazione di tirocini non genuini. La direttiva correttamente ricorda che "l'utilizzo di tirocini non conformi o di rapporti di lavoro camuffati da tirocini costituisce una misura di riduzione dei costi per i datori di lavoro, che crea una situazione di vantaggio competitivo sleale rispetto ai datori di lavoro adempienti. Gli accordi di tirocinio illegali, in particolare i rapporti di lavoro camuffati da tirocini, rappresentano anche un onere per le

entrate pubbliche, in quanto non vengono pagate le imposte né i contributi previdenziali dovuti.” Anche il Piano delle Valutazioni del Programma nazionale giovani donne e lavoro FSE+ 2021-2027 afferma che “il forte incremento dei tirocini attivati osservato negli anni lascia supporre che sia stato fatto in passato un utilizzo “improprio” dello strumento, dettato da ragioni legate al più basso costo e alla maggiore flessibilità che la misura ha rispetto all’apprendistato e ad altre forme contrattuali”.

L’attivazione di tirocini nell’ambito delle Professioni non qualificate (oltre 76.000 tra il 2020 e il 2022 pari all’8.8% del totale), connotati dallo svolgimento di attività elementari e ripetitive, configura di fatto un utilizzo illegittimo dell’istituto, al netto dei tirocini non qualificati svolti da soggetti in condizione di svantaggio. Si tratta in sostanza di tirocini che, sotto le mentite spoglie di un’esperienza formativa *on the job*, nascondono la mera esecuzione di una prestazione lavorativa. I tirocini non qualificati svolti da soggetti non appartenenti alle diverse categorie dello svantaggio sono a tutti gli effetti tirocini illegittimi: il quarto rapporto ne identifica 31.000 come irregolari, attivati per la mera esecuzione di una prestazione lavorativa e si sostiene che oltre un terzo dei 4.000 tirocini svolti da lavoratori in mobilità o in CIG sono stati irregolari.

Gli elementi di valutazione dei rapporti di lavoro camuffati da tirocinio, di cui all’ art. 5 della Direttiva, possono e devono certamente integrare le ipotesi di violazione della normativa delineate nella circolare dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro n.8 del 2018, (<https://www.ispettorato.gov.it/files/2023/01/INL-Circolare-n-8-del-18042018-tirocini-formativi-e-di-orientamento.pdf>). Consideriamo necessaria l’introduzione normativa di una presunzione di subordinazione, prevista in alcuni stati membri, da applicare in tutti i casi di utilizzo non conforme delle misure di orientamento, formazione e di politica attiva in un’ottica di contrasto netto allo sfruttamento lavorativo e alle condizioni di precarietà di lavoratrici e lavoratori.

- **Sanzioni e ruolo dell’ispettorato e di tutti gli attori:** la responsabilità dell’attivazione di tirocini non genuini deve essere attribuita ai soggetti ospitanti così come ai soggetti che hanno promosso tirocini non conformi alla disciplina e alla natura dell’istituto. Un problema che richiede un intervento incisivo e congiunto, che preveda l’aumento dei monitoraggi e delle ispezioni, anche attraverso la preliminare analisi dei dati non coerenti delle comunicazioni obbligatorie, la certezza di applicazione delle sanzioni, rivolte ad entrambi i soggetti coinvolti, e l’agevolazione e protezione dei percorsi di denuncia come individuato nella direttiva europea.
- **Disomogeneità territoriali:** la misura risente sia dello sviluppo dell’occupazione presente nei territori, sia delle specifiche vocazioni delle economie locali. I diversi assetti normativi regionali, inoltre, incidono in modo rilevante, unitamente ai differenti contesti socioeconomici ed alla peculiarità e disomogenea organizzazione dei sistemi e servizi per la formazione e il lavoro, determinando un panorama fortemente frammentato.
- **Indennità di partecipazione:** l’importo minimo lordo delle indennità mensili varia dai 300 euro previsti in Sicilia agli 800 euro del Lazio, determinando una sostenibilità di questa misura limitata alle persone che possono permettersi un percorso formativo di questa durata in assenza di ulteriori forme di sostegno e, per le stesse motivazioni, una ridotta possibilità di partecipazione a tirocini che prevedano una mobilità territoriale. La percezione diffusa tra i tirocinanti è che non tutti possano permettersi questo percorso alle condizioni date e che

il valore riconosciuto al loro tempo trascorso in azienda e alle loro competenze sia molto scarso.

- **Durata e reiterazione** dei percorsi: le normative regionali prevedono durate che vanno dai 2/3 mesi per i tirocini stagionali ai 24 mesi, con ulteriori possibili deroghe, per i soggetti svantaggiati, per i quali è necessario un accompagnamento “sartoriale” certamente ma con la garanzia del raggiungimento del diritto al lavoro, non di una eterna permanenza in percorsi formativi. Il tirocinio ragionevolmente non dovrebbe superare i 6 mesi, escludendo la possibilità di reiterare e prorogare la misura. I dati confermano infatti che i tirocini di durata fra i 4 e i 6 mesi sono quelli che presentano sia i migliori tassi di inserimento occupazionale che i più elevati tassi di trasformazione. Il 54.5% dei tirocini si conclude nei tempi previsti mentre diminuisce il numero di tirocini conclusi a seguito di un periodo di proroga (8,7%) ed aumenta il numero dei tirocini interrotti prematuramente (36,8%).
- **Qualità del percorso formativo:** su questo aspetto, incide la competenza, la disponibilità, la professionalità dei contesti di attuazione e di promozione delle esperienze. Per esempio, da alcune ricerche emerge che solo la metà dei tirocinanti dichiara di conoscere il proprio progetto formativo individuale, e va garantita la supervisione, il tutoraggio e il monitoraggio degli apprendimenti per tutta la durata del tirocinio. Quasi la metà dei tirocini è stato attivato per professioni considerate a media qualificazione. Più di uno su quattro afferisce al gruppo delle professioni qualificate nelle attività commerciali e un altro 23,8% a quello delle professioni esecutive nel lavoro di ufficio. Crescono le attivazioni nel gruppo delle Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione, soprattutto nel Nord-Ovest e per i giovani fra i 25 e i 29 anni, e diminuiscono, restando però in numero pari a circa 76.000, le attivazioni nelle Professioni non qualificate, che riguardano le persone più adulte, con titoli meno elevati e con fragilità più complesse.
- **Esiti occupazionali:** le attivazioni di contratti di lavoro successivi alla conclusione dell’esperienza di tirocinio sono pari solo al 44,5% di esperienze cui fa seguito un rapporto di lavoro, a un mese di distanza; percentuale che sale al 55,9% a 6 mesi dalla conclusione. Ma i tassi di inserimento occupazionale crescono via via che diventano più elevate le competenze associate all’esperienza. I tirocini riguardanti le Professioni intellettuali e scientifiche altamente specializzate e le Professioni tecniche sono quelli che più di frequente non vengono completati in ragione di un’assunzione. All’opposto, i tirocini relativi alle Professioni non qualificate hanno una bassissima probabilità di tradursi nel breve termine in un nuovo rapporto di lavoro (29,3%), dato prevedibile se si tiene conto del fatto che si tratta – al netto dei tirocini destinati a soggetti svantaggiati – di tirocini non genuini che prevedono lo svolgimento di mansioni per le quali non è necessario alcun periodo di formazione. Le esperienze di tirocinio le cui competenze si riferiscono a professioni *low skill* hanno un tasso di inserimento a 6 mesi pari solo al 34%. I contratti a tempo determinato coprono il 38,8% degli ingressi post tirocinio, 13% per i contratti a tempo indeterminato e 35% in apprendistato.
- **Soggetti promotori ed ospitanti:** Il servizio di promozione dei tirocini e il progressivo e vistoso passaggio dal pubblico all’insieme di soggetti accreditati e autorizzati hanno prodotto degli effetti sulla qualità dei tirocini. I soggetti promotori intrattengono rapporti commerciali con le aziende ospitanti, fornendo loro, oltre al servizio di promozione tirocini, diversi altri servizi. Andrebbe valutata l’opportunità di riconoscere a ciascuna tipologia di soggetto promotore la facoltà di promuovere tirocini soltanto in riferimento a determinate categorie di destinatari. Alle varie categorie di tirocinanti corrispondono percorsi formativi molto diversi ed è difficile ipotizzare che ogni tipologia di soggetto promotore abbia competenze adeguate

a promuovere tirocini per tutte le categorie di destinatari. Inoltre, il ruolo dei servizi per il lavoro non dovrebbe avere fine nella fase di promozione del tirocinio, ma dovrebbe procedere nel sostegno alla ricerca di lavoro successiva, soprattutto a beneficio dei soggetti con competenze medio/basse e fragilità maggiori. Necessaria anche la definizione di caratteristiche minime dei soggetti ospitanti, la cui dimensione, struttura organizzativa e tipologia di attività determina conseguenze dirette sulla qualità del percorso di tirocinio ospitato e quindi sulla qualità dell'esperienza per il tirocinante.

- **Esperienza formativa o politica attiva:** l'istituto ha nel tempo perso la sua originaria caratterizzazione quale strumento di formazione post-istruzione, in conseguenza della revisione della disciplina messa in atto nell'ultimo decennio che ha accentuato il ruolo del tirocinio extracurricolare come strumento di politica attiva, subordinando all'obiettivo occupazionale la finalità formativa e orientativa dell'istituto. Una visione del tirocinio eccessivamente sbilanciata sul versante dell'inserimento lavorativo rischia di condurre a un pericoloso accostamento tra tirocinio e lavoro, che necessita di un mirato monitoraggio e di correttivi: lo strumento idoneo resta il contratto di apprendistato, contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, finalizzato alla formazione e all'occupazione giovanile.
- **Condizioni trasparenti e prevedibili:** la direttiva difende e determina il diritto alle informazioni relative al tirocinio, nei confronti delle autorità e a beneficio dei tirocinanti. La normativa italiana prevede che i tirocini extracurricolari siano soggetti alle Comunicazioni Obbligatorie, ma ha ampi margini di miglioramento rispetto alla consapevolezza delle norme da parte dei beneficiari, che dichiarano una totale non conoscenza del quadro normativo di riferimento svolgendo l'esperienza in assenza di informazioni, il che produce una scarsa consapevolezza sul percorso e sulle finalità, ed estendendo alle parti sindacali un diritto di informativa, come avviene con la comunicazione annuale obbligatoria delle attivazioni dei rapporti di lavoro in somministrazione, per estendere le opportunità di monitoraggio e presidio di utilizzo della misura stessa.

**Parità di trattamento e principio di non discriminazione**, per come previsti al Capo II e Art. 3 della direttiva, vista la natura esclusivamente formativa del tirocinio extracurricolare nella normativa italiana, dovranno intendersi riferite alla piena applicazione, a beneficio dei tirocinanti, di ogni aspetto della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e all'esercizio dei diritti sindacali. Gli Stati membri, per quanto riguarda l'accesso alla sicurezza sociale e le condizioni di lavoro, devono prevedere che i tirocinanti non siano trattati in modo meno favorevole dei lavoratori, in riferimento alle norme e ai CCNL, sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, che garantiscono a tutti i lavoratori diritti e tutele.

## CONCLUSIONI

La CGIL sostiene gli obiettivi del "Pacchetto tirocinio" introdotto dalla Commissione europea, e sostiene la richiesta della CES di modificare il contenuto e la struttura della proposta per apportare ulteriori miglioramenti legislativi, migliorare in modo significativo la situazione dei tirocinanti e garantire condizioni di lavoro eque e sicure.

Consideriamo non rinviabile **contrastare ogni forma di abuso** nell'utilizzo dello strumento, proprio in ragione delle evidenze dei dati, da una parte rafforzando i limiti di attivazione entro un quadro qualitativo minimo non derogabile in tutto il territorio e dall'altra aumentando monitoraggi, ispezioni e sanzioni al fine di contrastare l'utilizzo non conforme della misura e ricondurre al lavoro subordinato e regolarmente contrattualizzato ogni pratica di camuffamento di rapporti di lavoro.

Nel recepimento della Direttiva nell'ordinamento nazionale dovranno essere definite le azioni per permettere di **migliorare la qualità** dei percorsi di tirocinio e una maggiore **efficacia nella prevenzione e nel contrasto agli abusi** e alla diffusione di tirocini non genuini e regolari.

Consideriamo necessario valorizzare la capacità di questa misura di rappresentare uno strumento specifico per l'accesso al lavoro qualificato, superando le **disomogeneità territoriali** e le **disuguaglianze nell'accesso** alle opportunità, attraverso una ridefinizione delle regole che assicuri il miglioramento e la garanzia del rispetto delle condizioni dei tirocinanti.

Roma, 12 giugno 2024