



Bruxelles, 4.12.2013
SWD(2013) 496 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

relativa a un quadro di qualità per i tirocini

{ COM(2013) 857 final }
{ SWD(2013) 495 final }

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi due decenni i tirocini sono diventati un'importante porta di ingresso nel mercato del lavoro per i giovani¹. Per quanto rappresentino sempre più una caratteristica standard dei nostri mercati del lavoro, la loro diffusione è stata accompagnata da crescenti preoccupazioni in merito ai contenuti dell'apprendimento e alle condizioni di lavoro. Per facilitare in maniera efficace l'accesso al lavoro, i tirocini devono offrire contenuti di apprendimento di qualità e condizioni di lavoro adeguate e non devono costituire un'alternativa "a basso costo" rispetto a posti di lavoro regolari.

A seguito di ripetute richieste del Parlamento europeo² e del Consiglio europeo³, lo scorso anno la Commissione ha avviato una serie di consultazioni con le parti sociali sulla questione e ha annunciato la volontà di presentare un quadro di qualità per i tirocini entro la fine del 2012⁴.

La valutazione d'impatto mira a individuare e analizzare le opzioni strategiche in grado di aumentare la percentuale di tirocini di qualità, in particolare fornendo norme per le migliori pratiche e scoraggiando tirocini di qualità scadente. La valutazione d'impatto si basa su un documento analitico presentato dalla Commissione nel dicembre 2012 nel contesto della consultazione delle parti sociali⁵ su un quadro di qualità per i tirocini. Essa integra dati precedentemente non disponibili relativi al numero e alla qualità dei tirocini, fornisce nuovi elementi di prova del rapporto di causalità tra problemi di qualità e scarse prospettive di occupazione per i tirocinanti interessati e propone un quadro di qualità per i tirocini che migliora in maniera efficace l'occupabilità dei tirocinanti. Le nuove proposte in materia di trasparenza intendono aiutare i giovani a distinguere i tirocini di qualità da quelli di qualità scadente.

2. CONSULTAZIONI E OPINIONI DELLE PARTI INTERESSATE IN MERITO AI PRINCIPALI PROBLEMI RELATIVI AI TIROCINI

Consultazione pubblica

La Commissione si è rivolta a un'ampia gamma di parti interessate consultandole sui problemi legati ai tirocini e sulle possibili soluzioni. I risultati di tali consultazioni sono stati ampiamente descritti nel summenzionato documento analitico.

Nel corso delle consultazioni pubbliche del 2012, i sindacati, le organizzazioni non governative, le organizzazioni giovanili, gli istituti di istruzione e la maggior parte dei singoli rispondenti erano in generale favorevoli all'iniziativa della Commissione. Nonostante le organizzazioni dei datori di lavoro, le camere di commercio e gli Stati membri abbiano espresso il loro sostegno generale all'iniziativa, essi hanno spesso fatto allusione alla necessità di mantenere un quadro sufficientemente flessibile per tener conto della diversità delle pratiche nazionali.

¹ Secondo l'indagine Eurobarometro 2013 (Flash Eurobarometro 378), tra i rispondenti il tirocinio è risultato più diffuso rispetto all'apprendistato, nell'ordine del 74%; la percentuale dei tirocini è risultata maggiore del 77% a quella relativa ai lavori per studenti e del 43% rispetto a quella di coloro che non hanno nessuna di queste esperienze. Fonte: Elaborazione della Commissione di Eurobarometro volume B, risposte relative al primo trimestre, pag. 1.

² PE 2009/2221 (INI), 6.7.2010.

³ Conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2012, del febbraio 2013 e del giugno 2013.

⁴ SWD(2012) 407 final, Bruxelles, 5.12.2012.

⁵ SWD(2012) 407 final, Bruxelles, 5.12.2012.

Per quanto riguarda gli elementi da includere in un futuro quadro di qualità per i tirocini, la maggior parte dei rispondenti ha convenuto con l'analisi della Commissione (contratti di tirocinio, chiarezza degli obiettivi e dei contenuti, durata del collocamento, copertura sociale/retribuzione adeguata, ecc.). Le imprese e alcune organizzazioni dei datori di lavoro hanno sostenuto che le questioni che attengono alla retribuzione e alla protezione sociale non rientrano tra le competenze dell'UE.

Consultazione delle parti sociali

Tra ottobre 2012 e febbraio 2013 si è svolta una consultazione in due fasi delle parti sociali in merito al quadro di qualità per i tirocini. Le parti sociali dell'UE non hanno avviato negoziati per un possibile accordo a norma dell'articolo 154 del TFUE, pertanto la Commissione ha deciso di presentare un'iniziativa di suo pugno, tenendo conto dei pareri espressi nel corso della consultazione. Il Quadro di azioni sull'occupazione giovanile ad opera delle parti sociali europee (giugno 2013) ha preso atto dell'intenzione della Commissione di elaborare una proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro europeo di qualità per i tirocini. In seguito a una consultazione delle PMI attraverso l'UEAPME nel 2012, tra marzo e giugno 2013 è stato condotto un sondaggio fra tra le PMI per esaminare la qualità dei tirocini forniti dalle stesse (dal punto di vista del datore di lavoro) e i costi di adeguamento derivanti dalle potenziali misure del quadro di qualità per i tirocini.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

3.1. Quadro normativo

Lo studio sui tirocini ne delinea il quadro normativo e sottolinea che esso varia notevolmente tra i diversi tipi di tirocini e a seconda degli Stati membri. Ad una estremità, la Francia disciplina tutti i tipi di tirocini per legge, mentre in paesi come la Bulgaria e il Regno Unito non esiste un quadro giuridico specifico per i tirocinanti. In meno della metà degli Stati membri vigono disposizioni in merito alla durata, alla retribuzione o alla protezione sociale. In 11 Stati membri esistono ancora ostacoli giuridici e amministrativi per i tirocinanti provenienti da un altro Stato membro, che ostacolano lo sviluppo dei tirocini transnazionali.

Più in generale, non esistono ancora norme concordate a livello internazionale sulle caratteristiche auspicabili per ottenere tirocini considerati di qualità.

3.2. Definizione del problema

Sia la consultazione pubblica che lo studio sui tirocini elencano una serie di problemi che attualmente interessano i tirocini nell'UE. Esistono due principali aree di possibile intervento a livello UE: contenuti di apprendimento insufficienti e condizioni di lavoro insoddisfacenti.

1) Il problema dei **contenuti di apprendimento** ha origine dal fatto che ai tirocinanti viene chiesto di svolgere mansioni di basso livello anziché offrire contenuti formativi significativi. Non si tratta solo di una questione etica: se troppi tirocini forniscono un apprendimento non significativo, possono farsi una cattiva reputazione, che compromette l'efficacia dell'obiettivo di facilitare il passaggio dei giovani dalla scuola al mondo del lavoro.

2) La questione delle **condizioni di lavoro** si basa su orari di lavoro prolungati, assenza di copertura dei rischi per la salute e la sicurezza nonché dei rischi professionali, mancanza di chiarezza sulle norme e le disposizioni applicabili, disparità di trattamento, ecc.

Nel prosieguo dell'analisi, definiamo "di qualità scadente" i tirocini che sono insoddisfacenti sul piano dei contenuti di apprendimento o delle condizioni di lavoro.

Oltre ai due precedenti problemi, le parti interessate hanno messo in evidenza il fatto che un gran numero di tirocini non è retribuito o eroga una indennità insufficiente a coprire le spese

di sostentamento primario dei tirocinanti. Ciò crea un *problema di parità di accesso*⁶. Inoltre, il fatto che sempre meno tirocini siano retribuiti potrebbe creare una tendenza nel mercato del lavoro, incoraggiando i datori di lavoro a sostituire lavoratori retribuiti con tirocinanti⁷. La questione della retribuzione o dell'indennità non sarà affrontata a livello di UE per ragioni di sussidiarietà. Tuttavia, una maggiore trasparenza consentirebbe al mercato del lavoro di funzionare in maniera più efficace.

Mentre non sembrano emergere lamentele circa il basso numero di tirocini sul mercato nazionale, il numero di tirocini *transnazionali* è scarso. Questa può essere considerata un'importante occasione mancata in termini di riduzione della disoccupazione giovanile attraverso lo strumento della mobilità, dal momento che i tirocini transnazionali potrebbero avere un ruolo chiave nell'aiutare a trovare lavoro all'estero e a rispondere alle esigenze di posti vacanti che non sono soddisfatte dal mercato locale del lavoro.

Quanto sono diffusi i problemi di qualità?

È stata effettuata un'indagine Eurobarometro tra 13 000 persone nell'UE e in Croazia sulla loro esperienza di tirocinio.

Le risposte hanno consentito di quantificare i principali elementi di qualità individuati mediante lo studio sui tirocini. Dall'indagine risulta che, anche se la maggioranza di tirocini è di qualità sufficiente, una minoranza non trascurabile non lo è. In particolare, nel 18% dei tirocini i contenuti di apprendimento sono stati dichiarati insufficienti, mentre in un caso su quattro le condizioni di lavoro (retribuzione esclusa) non erano paragonabili a quelle dei lavoratori dipendenti regolari in termini di orario di lavoro, ferie, ecc. Nel complesso, il 30% dei tirocini è risultato carente sul piano dei contenuti di apprendimento o delle condizioni di lavoro. Spesso si sono riscontrate carenze sotto entrambi i profili⁸.

Quanto ai tirocini transnazionali, solo il 9% di tutti i tirocini si svolge in un altro paese. L'insicurezza correlata alle condizioni all'estero rappresenta un deterrente importante allo sviluppo del mercato dei tirocini transnazionali: secondo l'indagine Eurobarometro, il 38% di coloro che non hanno effettuato un tirocinio all'estero, ma che avrebbero voluto farlo, ha indicato nella carenza di informazioni l'ostacolo principale.

L'analisi econometrica dei risultati dell'Eurobarometro ha riscontrato che *le probabilità di trovare un lavoro successivamente al tirocinio sono notevolmente inferiori per i soggetti che hanno effettuato un tirocinio di scarsa qualità*. I tirocini di qualità non solo si traducono chiaramente in maggiori possibilità di vedersi offrire un contratto di lavoro dalla stessa organizzazione, ma sono anche associati a minori rischi di disoccupazione in seguito.

I dati hanno confermato la relazione tra la qualità e l'intenzione di assumere. I tirocini di maggiore qualità sono in genere offerti dalle organizzazioni ospitanti intenzionate ad assumere personale. Ciò dimostra inoltre la forte correlazione tra qualità e retribuzione - quest'ultima indica che l'organizzazione ospitante è disposta a dare qualcosa in più.

3.3. Cause del problema

Le cause dell'esistenza di tirocini di qualità scadente riguardano sia l'offerta che la domanda. Dal punto di vista dell'offerta, l'organizzazione ospitante potrebbe offrire tirocini di qualità scadente perché non sa come assicurare la qualità (*qualità scadente non intenzionale*); in

⁶ Nella relazione 2011 sul salario minimo nazionale, la Low Pay Commission del Regno Unito afferma che il tirocinio sta gradualmente diventando un presupposto per l'accesso a un posto di lavoro.

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

⁸ Per quanto riguarda la mancata o scarsa retribuzione, circa la metà dei tirocini non viene retribuita, e un ulteriore 25% eroga una indennità insufficiente a coprire le spese di sostentamento primario.

alternativa, l'offerta di tirocini di qualità scadente potrebbe essere intenzionale e imputabile ad una consapevole strategia di massimizzazione dei profitti. Le cause del problema variano caso per caso.

Per quanto riguarda la qualità scadente non intenzionale, i risultati dei sondaggi condotti fra le PMI indicano sistematicamente che molte di esse non applicano gli elementi di qualità identificati dalla studio sui tirocini, benché la maggior parte dichiara di non ritenerne problematica un'eventuale applicazione. È impossibile misurare esattamente la percentuale di tirocini di scarsa qualità *non intenzionale*, ma in base ai risultati del sondaggio fra le PMI è possibile quantificarla in linea di massima tra il 20% e il 35% dei tirocini dai contenuti di apprendimento insufficienti.

Dal punto di vista della domanda, la causa principale dei tirocini di qualità scadente secondo i candidati è la mancanza di trasparenza (*asimmetria dell'informazione*). La qualità del tirocinio è difficile da valutare prima dell'inizio dello stesso e, una volta avviato, il tirocinante non ha la possibilità di reclamare né è incentivato a farlo. Pertanto, il mercato dei tirocini può essere descritto come caratterizzato da un equilibrio in cui una determinata percentuale di tirocini è di qualità scadente.

4. BASE GIURIDICA E SUSSIDIARIETÀ

Base giuridica

La base giuridica della presente iniziativa è l'articolo 153 del TFUE, a norma del quale l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri per quanto riguarda, tra l'altro, le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale e la protezione sociale dei lavoratori nonché l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e la lotta contro l'esclusione sociale.

Sussidiarietà

Per quanto concerne l'impatto positivo di standard comuni, una soluzione a livello UE presenterebbe diversi vantaggi:

- gli orientamenti relativi alla qualità adottati o proposti da organismi diversi in paesi diversi sembrano essere molto simili. Le principali differenze emergono nelle retribuzioni e nella presenza di determinati elementi obbligatori o vincolanti, ad esempio limitazioni alla ripetizione dei tirocini, solitamente assenti dalle carte volontarie. Questo indica che non sussiste una particolare necessità di adattare le norme di qualità alle condizioni locali;
- in secondo luogo, una soluzione a livello UE sarebbe vantaggiosa in termini di mobilità dei tirocinanti. Per i giovani sarebbe più facile accettare un tirocinio in un altro paese se, grazie all'esistenza di norme o pratiche standard, essi potessero chiaramente capire cosa aspettarsi;
- in terzo luogo, l'esperienza dimostra che, visti i problemi di coordinamento, il processo di definizione di norme di qualità accettate a livello internazionale potrebbe essere più rapido se le istituzioni sovranazionali svolgessero un ruolo di sostegno e coordinamento. L'Unione europea è nella migliore posizione a questo fine, poiché l'elaborazione spontanea di norme internazionali di qualità sembra essere scarsa o del tutto assente.

Gli Stati membri potrebbero adottare in maniera indipendente misure atte a migliorare la qualità dei tirocini. Nella pratica, tuttavia, essi hanno spesso chiesto alla Commissione di adottare un quadro di qualità per i tirocini (ad esempio, cfr. le conclusioni del Consiglio europeo: dicembre 2012, febbraio 2013 e giugno 2013).

In una situazione caratterizzata da quadri normativi tra loro difforni, sarebbe utile convenire su ciò che si intende per tirocinio e su quali ne siano gli standard minimi. Ciò agevolerebbe

l'elaborazione di politiche e di approcci normativi da parte degli Stati membri. In tal modo l'UE potrebbe concretamente sostenere gli Stati membri nell'attuazione dell'orientamento 8 per le politiche a favore dell'occupazione della strategia Europa 2020, che invita gli Stati membri a "prendere iniziative per aiutare i neo-laureati nella ricerca di una prima occupazione, corsi postuniversitari o opportunità di formazione, compresi gli stage, e per intervenire prontamente contro la disoccupazione giovanile". Verrebbe così affrontato uno dei principali ostacoli alla mobilità transfrontaliera, ossia la mancanza di informazioni in un settore caratterizzato da una grave frammentazione normativa, e la raccomandazione contribuirebbe al rafforzamento del sostegno fornito da ERASMUS+.

5. OBIETTIVI STRATEGICI

Gli obiettivi generali di un'iniziativa in questo ambito sono i seguenti:

- 1) migliorare la qualità dei tirocini, al fine di rafforzare il loro contributo ad un agile passaggio dalla scuola al mondo del lavoro;
- 2) ridurre gli squilibri del mercato del lavoro europeo promuovendo lo sviluppo di tirocini transnazionali.

Al fine di conseguire questi obiettivi generali, sono stati individuati i seguenti obiettivi specifici:

- 1) aumentare la percentuale di tirocini di qualità;
- 2) dissuadere da eventuali pratiche abusive, mantenendo nel contempo limitati i costi di adeguamento a carico delle organizzazioni ospitanti;
- 3) fornire maggiori informazioni e facilitare l'accesso ai tirocini internazionali.

Gli obiettivi operativi sono i seguenti:

- 1) fornire un quadro/norme/orientamenti utilizzabili dagli Stati membri, dalle organizzazioni ospitanti, dalle parti sociali o da altri soggetti per iniziative volte a promuovere lo sviluppo di tirocini di qualità e facilitare lo svolgimento di tirocini transnazionali;
- 2) garantire l'effettiva adozione di tale quadro/tali norme o orientamenti negli strumenti della politica UE, in particolare nell'ambito dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, del semestre europeo e dei programmi finanziari UE.

6. COERENZA POLITICA E CONTRIBUTO AGLI OBIETTIVI DI EUROPA 2020

Nel 2010, l'iniziativa faro Europa 2020 "Youth on the Move" ha annunciato che la Commissione avrebbe proposto un quadro di qualità per i tirocini. L'iniziativa del 2011 "Opportunità per i giovani" e il pacchetto sull'occupazione, nonché il pacchetto sull'occupazione giovanile del 2012, hanno confermato tale impegno. I tirocini di qualità sono inoltre parte integrante del concetto di "garanzia per i giovani" e pertanto il loro sviluppo è un obiettivo chiave dell'iniziativa 2013 a favore dell'occupazione giovanile.

Gli orientamenti per i tirocini risultano particolarmente utili per i paesi con scarsa esperienza o tradizione di partenariato con le imprese. Un quadro di qualità per i tirocini aiuterebbe la Commissione a monitorare i progressi nell'ambito delle suddette raccomandazioni e a suggerire nuove azioni agli Stati membri laddove necessario.

Inoltre, una soluzione standard a livello UE favorirà l'estensione di EURES agli apprendistati e ai tirocini, come richiesto dalle conclusioni del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2012. Analogamente, sono necessari requisiti di qualità per i tirocini al fine di garantire l'efficacia

dei tirocini offerti nel contesto della garanzia per i giovani (cfr. la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013).

7. OPZIONI STRATEGICHE

Tabella 1 Panoramica delle opzioni

Numero dell'opzione	Nome	Tipo	Breve descrizione
0	Scenario di riferimento	-	Mantenimento della situazione attuale
1	Sito web di informazione	Informazioni	Creazione di un sito web di informazione destinato ai tirocinanti, contenente tutte le normative e i tipi di tirocinio per Stato membro
2	Marchi di qualità volontari	Informazioni	Marchi di qualità per i tirocini su base interamente volontaria
3a	Raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini (quadro "essenziale" di qualità per i tirocini)	Orientamenti	Richiederebbe la firma di un contratto di tirocinio tra il tirocinante e l'organizzazione ospitante. Tale contratto dovrebbe includere informazioni su obiettivi, contenuti di apprendimento e monitoraggio, durata, retribuzione o indennità e sicurezza sociale.
3b	Raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini con una maggiore trasparenza (quadro di qualità per i tirocini + trasparenza)	Orientamenti	Informazioni su retribuzione/indennità nell'avviso di posto vacante + requisiti di trasparenza per la politica di assunzione nel caso di tirocini non retribuiti
4	Direttiva relativa a un quadro di qualità per i tirocini + maggiore trasparenza	Regolamento	Come 3b, ma mediante una direttiva

8. ANALISI DEGLI IMPATTI

8.1. Opzione 0 — Scenario di riferimento

Da un'analisi degli sviluppi sul campo emergono limitati progressi nella direzione di un'elaborazione o un'adozione spontanea di norme di qualità a livello globale o UE. Le iniziative degli Stati membri scarseggiano e la pur esistente Carta europea della qualità dei tirocini e degli apprendistati è stata stilata da organizzazioni giovanili sotto l'egida del Forum europeo della gioventù: pertanto l'accettazione da parte delle imprese è limitata. In assenza di ulteriori iniziative nazionali o internazionali più ampiamente accettate intese a migliorare la qualità dei tirocini, è probabile che la percentuale complessiva dei tirocini di qualità scadente aumenti a causa degli effetti della crisi, o tutt'al più resti invariata.

8.2. Opzione 1 — Sito web di informazione

L'opzione 1 consiste nel creare un sito web contenente informazioni complete, dettagliate e aggiornate regolarmente sulle norme e le disposizioni applicabili a tutti i tipi di tirocini, in ciascuno Stato membro. Nel sito web, se possibile inserito nel portale EURES, figurerebbero i link alle autorità competenti negli Stati membri.

Questo strumento affronta un aspetto del problema della carenza di informazioni, vale a dire la mancanza di informazioni di carattere generale sulla normativa nazionale vigente. Tuttavia, esso non fornisce alcuna informazione sulla qualità di specifiche posizioni di tirocinio offerte né incentivi reali alle organizzazioni ospitanti per migliorare la qualità dei tirocini da esse offerti. Di conseguenza, l'impatto di questa opzione sulla qualità dei tirocini è positivo, ma modesto, in quanto è stato dimostrato che una maggiore consapevolezza dei diritti ha un'efficacia limitata sul mercato interno dei tirocini. Questa opzione potrebbe avere un impatto maggiore sulla promozione dei tirocini transnazionali, data la maggiore difficoltà di trovare informazioni relative a paesi stranieri. Nel complesso, questa misura potrebbe essere utilizzata per integrare altre soluzioni, piuttosto che come opzione a se stante. Sebbene tale opzione abbia un'efficacia e un'efficienza limitate (poiché probabilmente non modificherebbe la proporzione tra tirocini di qualità e tirocini di qualità scadente), essa è coerente con l'obiettivo della mobilità.

8.3. Opzione 2 — Marchi di qualità volontari

L'opzione 2 si basa sulla creazione di un marchio di qualità a livello UE che certifica che le organizzazioni ospitanti si attengono volontariamente a determinate norme di qualità. I criteri per il riconoscimento del marchio di qualità potrebbero variare in maniera significativa a seconda del paese e del settore; in alternativa, si potrebbe tentare di definire criteri simili o persino identici per l'intera UE.

I principi di qualità potrebbero essere elaborati in cooperazione con le parti sociali, precisando le norme minime relative a formato, contenuti di apprendimento e condizioni di lavoro del tirocinio. Impegnandosi volontariamente a rispettare tali principi, le organizzazioni ospitanti potrebbero presentarsi come "eque nei confronti dei tirocinanti". Il marchio di qualità potrebbe anche prevedere impegni in materia di remunerazione e sicurezza sociale.

Questo approccio di tipo non normativo presenta il vantaggio di incoraggiare e guidare le organizzazioni ospitanti fornendo norme qualitative di riferimento, mentre il suo carattere volontario garantisce costi di adeguamento accettabili per le organizzazioni ospitanti. Questa opzione potrebbe inoltre favorire i tirocini transfrontalieri.

Il principale svantaggio di questa opzione è il rischio che poche organizzazioni si preoccupino di richiedere il marchio di qualità per i tirocini, dato che la domanda supera di gran lunga l'offerta. L'adozione dei marchi di qualità esistenti è attualmente estremamente bassa: in Italia, poche decine di aziende hanno richiesto il "bollino OK stage", pari ad una proporzione di circa 1 su 10 000. La situazione non appare diversa altrove, pertanto questa opzione non sembra essere efficace.

Nel complesso, in termini di efficacia, questa opzione dovrebbe contribuire all'aumento dei tirocini transnazionali, ma probabilmente non modificherà la proporzione tra tirocini di qualità e tirocini di qualità scadente. D'altro canto, l'opzione può essere considerata efficace, tenuto conto dei costi relativamente bassi.

8.4. Opzione 3 — Raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini

Questa misura consisterebbe in una proposta della Commissione di raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini, che gli Stati membri devono recepire

nelle pratiche nazionali e/o nell'ordinamento giuridico interno. La raccomandazione inviterebbe gli Stati membri a garantire l'obbligatorietà di un contratto scritto di tirocinio, il che attualmente non avviene in molti di essi. Il contratto dovrebbe comprendere una serie di semplici elementi che hanno dimostrato di aumentare la qualità dell'esperienza di tirocinio, come l'individuazione degli obiettivi di apprendimento, di un mentor, delle condizioni di lavoro, ecc.

Si propongono due opzioni secondarie: nell'opzione 3a, la raccomandazione del Consiglio consisterebbe solo di orientamenti "essenziali" relativi alla qualità. Nell'opzione 3b, il contenuto del quadro di qualità per i tirocini risulterebbe rafforzato dall'inserimento di ulteriori obblighi di trasparenza tali da generare incentivi a tirocini di qualità e/o disincentivi a tirocini di qualità scadente.

8.4.1. Opzione 3a — Raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro "essenziale" di qualità per i tirocini

Il quadro di qualità per i tirocini richiederebbe la conclusione per iscritto di un contratto di tirocinio da entrambe le parti. Gli elementi da includere rappresentano un approccio intermedio rispetto a quelli introdotti in una serie di recenti iniziative da vari tipi di organismi.

Schema 1 Principali elementi di qualità individuati nello studio sui tirocini

Lo studio sui tirocini ha esaminato la situazione in tutti gli Stati membri dell'UE-27 e per tutti i tipi di tirocini al fine di individuare le migliori pratiche, basandosi sul principio che un tirocinio di qualità dovrebbe permettere al tirocinante di acquisire competenze pratiche orientate alle esigenze del mercato del lavoro e complementari ai suoi studi teorici, al fine di migliorare la sua occupabilità.

Un tirocinio di qualità è caratterizzato da una serie di principi. Un punto essenziale è la presenza di un contratto obbligatorio di tirocinio. Un tirocinio di qualità dovrebbe essere basato su un contratto tra il tirocinante e l'organizzazione ospitante (ossia società, ente pubblico, ecc.). A tale riguardo, va notato che l'indagine Eurobarometro 2013 sui tirocini indica che solo il 62% dei tirocinanti ha firmato un contratto scritto⁹.

Il contratto di tirocinio dovrebbe vertere sui seguenti elementi, individuati dallo studio come i più importanti:

- *Obiettivi, contenuti e monitoraggio*: i tirocini devono consentire al tirocinante di acquisire competenze pratiche complementari ai suoi studi teorici. Gli orientamenti dello studio prevedono che la validità dei contenuti didattici sia garantita da un supervisore o mentor personale assegnato ad ogni tirocinante dall'organizzazione ospitante. Tale figura guida il tirocinante nei compiti che gli vengono assegnati, verifica i progressi compiuti e spiega le procedure e le tecniche di lavoro in generale. In base agli orientamenti il supervisore è inoltre tenuto a fornire una valutazione dell'operato del tirocinante nella forma di una breve valutazione finale (da 1 a 2 pagine), che può anche presentarsi come una lettera di referenze.
- *Durata*: di norma i tirocini nel libero mercato non devono superare i sei mesi. Tale raccomandazione non è tuttavia applicabile alla formazione professionale obbligatoria post-laurea per medici, avvocati, insegnanti e simili, prevista nella maggior parte degli Stati membri, in genere di durata maggiore e ampiamente regolamentata¹⁰.
- *Condizioni di lavoro*: il contratto deve indicare le ore di lavoro e i diritti alle ferie, nonché le norme relative alle assenze per malattia.
- *Retribuzione/indennità*: in caso di vantaggio reciproco dell'organizzazione ospitante e del tirocinante in termini di apprendimento e di trasferimento delle conoscenze può essere opportuno un tirocinio non retribuito. Pertanto, gli orientamenti relativi alla qualità stabiliscono solamente che il contratto scritto specifichi chiaramente quale eventuale retribuzione o indennità viene offerta.
- *Disposizioni di sicurezza sociale*: le disposizioni di sicurezza sociale applicabili al tirocinante devono essere chiare a tutte le parti interessate, in particolare per quanto riguarda l'assicurazione sanitaria e l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Nella maggior parte degli Stati membri, lo Stato o l'istituto di istruzione offre agli studenti una copertura sociale. Essi godono pertanto di una copertura sanitaria e contro gli infortuni quando svolgono un tirocinio. Tuttavia, se il tirocinante non è più uno studente la situazione non è così chiara. Se il tirocinio è oggetto di un contratto di lavoro, il datore di lavoro e il lavoratore sono tenuti a rispettare gli obblighi assicurativi come stabilito dal diritto del lavoro nel paese in questione. In caso contrario, l'accordo contrattuale deve precisare i regimi assicurativi a carico dell'organizzazione ospitante o del tirocinante.

Fonte: Studio sui tirocini, pag. 127 (Commissione europea, 2012)

Quest'opzione presenterebbe il rischio che alcuni datori di lavoro interrompano l'offerta di tirocini in futuro, qualora si rendessero conto che le posizioni di tirocinio precedentemente offerte non erano di buona qualità. Potrebbero ritenere che taluni elementi del quadro di qualità (ad es. l'indicazione dei contenuti di apprendimento) comporterebbero costi eccessivi per il tirocinio. Questo potenziale impatto negativo, considerati i costi di attuazione gestibili, risulta tuttavia più teorico che reale, e in ogni caso può essere compensato da un aumento della qualità dei tirocini (condizioni chiare in merito alle attese in termini di qualità del tirocinio possono incoraggiare i datori di lavoro a migliorare l'offerta).

⁹ Flash Eurobarometro 378, punto 2.1.3, pag. 36.

¹⁰ Analogamente, lo studio esclude dalla presente raccomandazione i cosiddetti "programmi di tirocinio" per l'assunzione di personale di alto livello dirigenziale.

Resta una questione importante, causata da problemi di applicazione, ossia l'efficacia dell'impatto sui tirocini di qualità scadente. Inoltre, le soluzioni normative saranno probabilmente meno efficaci negli Stati membri con meccanismi di attuazione più deboli, forse proprio quelli che ne avrebbero maggiormente bisogno.

Nel complesso, un quadro di qualità approvato a livello europeo e nazionale causerebbe con ogni probabilità un ragionevole miglioramento della qualità e della trasparenza dei tirocini nel medio termine. Il quadro di qualità per i tirocini è un'azione proporzionata a livello UE in grado di contribuire al conseguimento dell'obiettivo previsto. In termini di efficacia, l'opzione di un quadro "essenziale" di qualità per i tirocini potrebbe contribuire all'aumento dei tirocini transnazionali, ma probabilmente non modificherà la proporzione tra tirocini di qualità e tirocini di qualità scadente. Per quanto riguarda l'efficacia, i costi di adeguamento sono bassi e decrescenti nel tempo. Dal punto di vista della coerenza, l'attuazione non uniforme potrebbe non essere in sintonia con l'obiettivo della mobilità.

8.4.2. *Opzione 3b — Raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini con maggiore trasparenza*

Questa opzione prevede per il quadro di qualità per i tirocini sopra descritto nuovi requisiti in materia di trasparenza. Gli avvisi di posti vacanti per tirocinanti dovrebbero precisare se il tirocinio è remunerato o meno e, nel primo caso, il livello di retribuzione o indennità.

Inoltre, le organizzazioni ospitanti che offrono tirocini **non remunerati**, al momento della conclusione del contratto di tirocinio, sarebbero tenute a comunicare le loro politiche di assunzione. Nello specifico, dovrebbero comunicare il numero di tirocinanti cui è stato offerto un contratto di lavoro retribuito al termine del loro tirocinio^{11 12}.

Questa opzione è volta a migliorare il funzionamento del mercato di tirocinio, aumentandone la trasparenza. Talvolta le organizzazioni ospitanti attirano gli aspiranti candidati con tirocini apparentemente allettanti, senza rivelare informazioni sulle condizioni finanziarie fino alla fine del processo di selezione, quando i candidati hanno già realizzato un considerevole sforzo per essere selezionati e si trovano in una posizione debole sul piano psicologico per poter rinegoziare o rifiutare una proposta scarsamente remunerata. L'indagine Eurobarometro ha in effetti rilevato che si tratta del caso più frequente (46% rispetto al 42% dei casi in cui la remunerazione era indicata chiaramente).

La misura è semplice, non comporta praticamente nessun costo di adeguamento per i tirocini legittimi e scoraggia le pratiche sleali. Ci si aspetta che abbia un impatto concreto. L'accettazione generale relativa alla pubblicazione delle condizioni di remunerazione nell'avviso di posto vacante dovrebbe essere elevata, considerato che la percentuale ha sfiorato il 90% di accettazione in occasione del sondaggio fra le PMI. L'accettazione relativa al requisito di trasparenza sulle politiche di assunzione sarà probabilmente inferiore, considerato il suo carattere innovativo; tuttavia, i costi di adeguamento sono trascurabili. L'efficacia di questa opzione è valutata positivamente dal momento che si prevede che essa produrrà effetti concreti. È anche efficace perché non comporta praticamente nessun costo di adeguamento nel caso di tirocini legittimi.

8.5. **Opzione 4 — Direttiva relativa a un quadro di qualità per i tirocini**

Sotto il profilo dei contenuti, questa opzione sarebbe identica all'opzione 3b, vale a dire una proposta della Commissione relativa a un quadro di qualità per i tirocini con requisiti di

¹¹ Per semplicità e per altri motivi, questa regola si applica solo alle assunzioni che avvengono nello stesso luogo in cui si effettuano i tirocini.

¹² Va osservato che, come per tutte le altre opzioni, ciò non si applica ai tirocini organizzati dagli istituti scolastici, dalle università e da altri istituti di apprendimento prima della laurea.

trasparenza ma, contrariamente all'opzione 3b, la proposta della Commissione assumerebbe la forma di una direttiva, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), del TFUE.

L'efficacia di una direttiva può essere valutata positivamente, in quanto è probabile che gli effetti che ne derivano siano concreti. Analogamente, sembrerebbe una soluzione efficace che non comporta nessun costo di adeguamento per i tirocini legittimi, scoraggiando nel contempo le pratiche sleali. Dal punto di vista della coerenza, l'attuazione a livello di UE garantirebbe una migliore conformità all'obiettivo della mobilità. Nonostante tutti questi vantaggi, questa opzione sembra tuttavia meno proporzionata rispetto a una raccomandazione del Consiglio. La scelta tra una raccomandazione del Consiglio e una direttiva dipende da una valutazione dell'importanza relativa di delegare le decisioni al livello più basso possibile, della necessità di utilizzare la mobilità per sfruttare appieno le possibilità offerte dal mercato unico per ridurre la disoccupazione giovanile e dell'equilibrio tra l'esigenza di una rapida approvazione delle misure e i vantaggi di un'adozione simultanea e diffusa in tutta l'UE. Nel complesso, non è necessario puntare alla piena armonizzazione delle diverse normative nazionali che disciplinano i tirocini. Una raccomandazione del Consiglio rappresenta pertanto la soluzione prescelta, con la possibilità di ricorrere successivamente ad una direttiva qualora la raccomandazione del Consiglio si rivelasse insufficiente a mobilitare all'azione gli Stati membri.

9. MONITORAGGIO

Il maggiore ostacolo al monitoraggio dell'impatto delle opzioni previste sullo sviluppo del mercato dei tirocini è la mancanza di statistiche pertinenti in questo campo. Sono già state prese misure a livello amministrativo da parte della DG Occupazione per affrontare questo problema aggiungendo un modulo tirocini all'Indagine Eurostat sulle forze di lavoro (IFL). Ciò potrebbe tuttavia richiedere circa tre anni. Nel frattempo, potrebbe essere organizzata un'indagine Eurobarometro di follow-up, a fini di monitoraggio, dopo un adeguato intervallo di tempo dall'adozione delle nuove norme relative ai tirocini. Il formato dell'indagine Eurobarometro 2013 sui tirocini costituisce una buona base per una futura indagine di monitoraggio, in quanto fornisce informazioni dettagliate sulla qualità dei tirocini. Analizzare l'impatto sui risultati in termini di occupazione richiederebbe tuttavia un'indagine longitudinale. La fattibilità di tale indagine va discussa con Eurostat nel momento in cui l'inserimento del modulo nell'IFL sarà a uno stadio più avanzato.

I servizi della Commissione dovranno monitorare l'adozione di nuove normative negli Stati membri a seguito dell'approvazione di una raccomandazione del Consiglio o di una direttiva.

Inoltre, allo scopo di monitorare l'attuazione di una raccomandazione del Consiglio relativa ai tirocini, sarebbe possibile applicare anche i meccanismi di coordinamento del semestre europeo insieme ai meccanismi di attuazione della garanzia per i giovani.