



Camera dei deputati

XIV Commissione (Politiche dell'Unione Europea)

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2024) 132), 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")

Audizione Parlamentare

12 Giugno 2024

Audizione Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2024) 132), 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.

Confindustria condivide la *ratio* ispiratrice della proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio e, cioè, evitare un uso distorto dei tirocini, problematica che indubbiamente riguarda anche il nostro Paese, nonostante l'ampio apparato di tutele approntato.

Per esprimere un parere sul merito della normativa proposta, però, è dirimente effettuare una premessa: nell'ordinamento italiano il tirocinio, per definizione, non costituisce un rapporto di lavoro bensì un periodo di alternanza tra studio e lavoro, finalizzato all'orientamento e alla formazione professionale (cfr. Art. 1, commi 720 e 723 Legge 30 dicembre 2021, n. 234 e Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano del 25 maggio 2017).

Ecco che, quindi, la proposta di Direttiva si pone su un piano che è difficilmente compatibile con le scelte fatte dall'ordinamento italiano, in quanto la stessa proposta presuppone che il tirocinante abbia un rapporto di lavoro in base al diritto, ai contratti collettivi e alle prassi in vigore negli Stati membri (cfr. art. 1, lett. b).

A nostro modo di vedere, invece, ha maggior fondamento prendere le mosse dalla definizione di "tirocinio", di cui alla lettera a) dell'art. 2, che focalizza chiaramente come il tirocinio sia un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, con una componente di apprendimento e di formazione significativa, finalizzato alla **transizione** verso un rapporto di lavoro ordinario o all'accesso alla professione.

Dunque, in base a questa stessa definizione, il tirocinio, in sé e per sé considerato, deve essere considerato come un momento di passaggio verso un'occupazione "stabile".

Se questa è la natura del tirocinio, non appare pienamente congrua l'applicazione "meccanica" del principio di non discriminazione di cui all'art. 3 che vorrebbe che i tirocinanti siano trattati in modo equivalente ai dipendenti "regolari" comparabili.

Lo stesso concetto è più ampiamente esposto nel Considerando 22 che dopo aver sancito, ancora una volta, il principio di parità di trattamento, finisce per ammettere che i tirocinanti possano essere destinatari di un trattamento diverso in presenza di minori responsabilità o un'intensità di lavoro inferiore.

Viene da dire che, se è vero che il tirocinante è colui che sta vivendo un'esperienza che lo avvicina al lavoro, è del tutto ovvio che non gli si possano affidare responsabilità pari a quelle di un lavoratore ordinario e che non possa essere esposto ad una intensità di lavoro altrettanto equiparabile a quella di un lavoratore ordinario. Ed infatti, se l'istituto del tirocinio extracurricolare viene impiegato dalle imprese per attuare un primo orientamento dei giovani verso un'esperienza lavorativa, ciò presuppone un rapporto differenziato rispetto ai veri e propri lavoratori che hanno un rapporto ordinario.

Ne consegue che, coerentemente, si esprime perplessità per i contenuti del Considerando 22 e dell'art. 3 che individuano come "possibili" ragioni oggettive che potrebbero giustificare un trattamento diverso dei tirocinanti (mansioni diverse rispetto a quelle di un lavoratore, minori responsabilità ed intensità di lavoro inferiore) quelli che in realtà, nel nostro ordinamento, sono elementi intrinseci a questa tipologia di rapporto, proprio perché non si tratta di una tipologia *standard* di rapporto di lavoro.

Tutto questo per dire che, dal nostro punto di vista, la *ratio* che ispira la proposta di Direttiva (ossia quella di garantire un quadro di tutele adeguate al tirocinante) – assolutamente condivisibile – ben potrebbe essere perseguita a prescindere dalla necessità di ricorrere ad una precisa qualificazione giuridica del rapporto intercorrente tra il tirocinante e il soggetto ospitante. Tanto più che la peculiarità del tirocinio sta poi nel fatto che, a differenza del rapporto di lavoro ordinario, si basa su un rapporto trilatero tra soggetto proponente (garante del progetto formativo e della sua corretta esecuzione), soggetto ospitante e tirocinante.

La Direttiva dovrebbe limitarsi, dunque, a delineare una serie di tutele minime di garanzia, come, ad esempio, una limitazione alla durata massima del rapporto, la piena tutela della salute e sicurezza del tirocinante (sotto tale profilo da equiparare effettivamente ad un lavoratore ordinario) e la previsione di un'indennità di partecipazione per lo svolgimento della propria attività. Tutte misure volte proprio a contrastare l'impiego fraudolento del tirocinio stesso.

E, sempre in questa logica, a nostro modo di vedere, quanto proposto dall'art. 5, 1° comma, lett. d) della proposta – e, cioè, di limitare la possibilità di ricorrere al tirocinio nel caso in cui il candidato abbia svolto una precedente esperienza lavorativa nello stesso settore di attività o in un settore analogo in assenza di una giustificazione adeguata – dovrebbe costituire un elemento caratterizzante della definizione di tirocinio e non semplicemente un indice di verifica della regolarità dell'attivazione del rapporto stesso. Ciò naturalmente facendo salve le peculiari ipotesi di soggetti vulnerabili (es. disabili, disoccupati di lunga durata) per le quali, non a caso, nel nostro ordinamento è prevista una maggiore flessibilità.

Da tale considerazione deriva che Confindustria, pur comprendendo la *ratio* "di fondo" della proposta di equiparare sostanzialmente i tirocinanti ai "lavoratori a tempo determinato" (*cfr.*

Considerando 21) – ossia la volontà di evitare un uso eccessivamente dilatato nel tempo dei tirocini – esprime una forte riserva sul punto.

Ed infatti, paradossalmente, questa sorta di “equiparazione” potrebbe finire per incentivare un ricorso improprio ai tirocini rispetto ai contratti a tempo determinato. Questa osservazione si basa sulla considerazione che, per quanto si voglia approntare un apparato di tutele per i tirocini “ad immagine” del lavoro subordinato ordinario, difficilmente i tirocini otterranno un trattamento in tutto e per tutto effettivamente equiparabile a quest’ultimo. Ecco, quindi, che questo “avvicinamento” in termini di disciplina potrebbe addirittura indurre ad una scelta poco virtuosa a favore della forma “meno tutelata”, impattando in senso negativo rispetto alle stesse finalità della Direttiva.

Questa preoccupazione, peraltro, è proprio quella espressa dallo stesso Legislatore nazionale che, al comma 723 della Legge 30 dicembre 2021, n. 234, ha previsto che il tirocinio extracurricolare “*non può essere utilizzato in sostituzione di lavoro dipendente*”.

Allo stesso modo, vediamo il rischio di attribuire al tirocinio extracurricolare una fisionomia estremamente vicina a quella dell’apprendistato, seppur con tutele “inferiori”, ancora una volta con una prevedibile “svalutazione” anche di questa seconda tipologia di rapporto di lavoro subordinato che, a nostro avviso, andrebbe al contrario opportunamente valorizzato sia a livello comunitario che interno.

L’apprendistato, infatti, costituisce lo strumento che, a qualsiasi livello, e meglio di ogni altra tipologia di rapporto di lavoro, riesce a contemperare formazione e lavoro e ad orientare le professionalità verso le esigenze del mercato del lavoro.

In buona sostanza, non irrigidire la definizione di tirocinio dentro schemi propri del rapporto di lavoro subordinato ordinario vuol dire anche lasciare aperta la possibilità di tenere aperto un ponte tra la sfera dell’istruzione e quella del lavoro, dando una risposta efficiente ad una delle questioni “storiche” del nostro ordinamento e, cioè, proprio la carenza di una *partnership* strutturale tra scuola e impresa, che è individuata come causa principale del *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro da un’ampia platea di osservatori e centri studi, anche in Europa.

E, sempre nella logica di delineare un quadro di tutele minime per i tirocinanti, ben si potrebbe far riferimento al nostro ordinamento in cui:

- a) sono previste tutele minime di garanzia e, cioè, una limitazione alla durata massima del rapporto, la piena tutela della salute e sicurezza del tirocinante (che, sotto tale profilo, è equiparato effettivamente ad un lavoratore ordinario) e la previsione di un’indennità di partecipazione per lo svolgimento della propria attività;

- b) sono inoltre previste specifiche sanzioni amministrative nel caso di mancato riconoscimento dell'indennità di partecipazione, nonché sanzioni penali nel caso di impiego fraudolento dell'istituto (*cf.* Art. 1, commi 722 e 723 Legge 30 dicembre 2021, n. 234), oltre che la possibilità per il tirocinante – nel caso in cui vengano riscontrate irregolarità – di ottenere la costituzione di un ordinario rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze del soggetto ospitante;
- c) è già assicurato un capillare sistema di controllo ed ispezione da parte dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, gestito attraverso una valutazione complessiva delle circostanze concrete per ciascun caso specifico, in base a delle linee di indirizzo comuni.
- d) è sancito un generale ed inviolabile diritto costituzionale di difesa, per cui "*Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*". Ne consegue che la previsione di un diritto di ricorso specifico per i tirocinanti (*cf.* art. 7) risulterebbe ridondante nel nostro ordinamento, così come per le tutele nel caso di comportamenti "ritorsivi" conseguenti all'esercizio di un diritto (*cf.* art. 8).

Dunque, il nostro ordinamento, pur non equiparando il tirocinio ad un rapporto di lavoro *tout court*, risulta già ampiamente adeguato alla finalità che intende perseguire la proposta di Direttiva, assicurando misure volte a contrastare l'impiego fraudolento dell'istituto.

Infine, sempre ragionando in base alla disciplina nazionale dei tirocini, a nostro avviso, è fondamentale valorizzare la distinzione tra tirocini curricolari ed extracurricolari (a seconda che lo svolgimento del tirocinio sia o meno funzionale al conseguimento di un titolo di studio formalmente riconosciuto) distinzione che, invece, nella proposta non trova ingresso.

Nella documentazione dell'ufficio Rapporti con l'Unione Europea della Camera dei deputati si legge, infatti, che la proposta di Direttiva si riferirebbe ai soli tirocini nel libero mercato (c.d. OMT) e a quelli associati a politiche attive del mercato del lavoro (c.d. ALMP) e, quindi, a quelli che nel nostro ordinamento sono classificati come tirocini extracurricolari. La proposta di raccomandazione del Consiglio, invece, si riferirebbe anche ai tirocini curricolari e, nello specifico, ai tirocini c.d. ECT (parte integrante di programmi di istruzione e formazione formale) e MPT (obbligatori per accedere a professioni specifiche).

Un'attenzione maggiore, a nostro modo di vedere, dovrebbe essere proprio riservata ai tirocini di tipo curricolare che costituiscono un valido strumento per anticipare i primi contatti con le realtà del lavoro, specie nel nostro Paese che, storicamente, come già osservato, registra una significativa distanza tra l'ambiente di studio e quello lavorativo. Il tirocinio curricolare, inoltre, è considerato dalla letteratura dominante uno degli strumenti chiave per mettere in relazione istituzioni formative e imprese, offrendo la possibilità di co-progettare i percorsi e di integrare la formazione. Si tratta di un fattore strategico, come confermano i dati nazionali ed europei, per ridurre il tasso di *mismatch* (difficoltà delle imprese nel trovare

competenze) e per incrementare il grado di occupabilità (quindi potenziale occupazione) dei più giovani.

Dunque, a mente del fatto che nel nostro ordinamento anche i tirocini extracurricolari non costituiscono un rapporto di lavoro, sarebbe opportuno specificare meglio che dall'ambito applicativo della Direttiva sono esclusi i tirocini curriculari (e, quindi, sul piano comunitario i c.d. tirocini ECT e MPT). Proprio perché inseriti in un percorso pienamente formativo, non avrebbe senso infatti, a nostro avviso, contornare i tirocini curriculari di tutte le garanzie proprie di un ordinario rapporto di lavoro, salvo ovviamente il riconoscimento di una serie di garanzie fondamentali che, peraltro, come già evidenziato, sono già previste dalla disciplina nazionale vigente, come ad esempio quella sulla salute e sicurezza sul lavoro.