Verso una regolazione europea dei tirocini [*]

di Giovanni Fiorillo, Jessica Nespoli

Il documento del dicembre 2012 *Towards a Quality Framework on Traineeship* fa seguito ad una serie di interventi a carattere sussidiario della Commissione europea, nati in risposta alla necessità – internazionalmente condivisa – di definire Linee-guida comuni in tutta Europa, per favorire la comprensione, la comparazione e la semplificazione delle norme relative ai sistemi di transizione scuola-lavoro e l'armonizzazione degli standard qualitativi internazionali, al fine di promuovere la mobilità, la maggiore trasparenza e fruibilità delle informazioni, la maggiore possibilità di controllo e di confronto degli standard a livello europeo.

Già nello scorso giugno, con il rapporto *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Members States* (in *Bollettino speciale ADAPT*, 2013, n. 1), la Commissione europea si proponeva di fornire una panoramica sull'occupazione giovanile negli Stati membri, focalizzandosi in particolar modo sugli strumenti di transizione scuola-lavoro e sulla loro genuinità, «per garantire che tali momenti permettano una vera e propria esperienza di apprendimento e non sostituiscano regolarmente i normali rapporti di lavoro» (ILO, 2012).

Una soluzione standardizzata a livello europeo sembra essere una logica pre-condizione per estendere l'EURES (*EURopean Employement Service*) ad apprendistato e tirocini come richiesto dal Consiglio europeo nel giugno 2012 e per implementare la strategia *Europa 2020* contribuendo

[*] Il presente articolo è pubblicato anche in *Bollettino speciale ADAPT*, 2013, n. 1.

@ 2013 ADAPT University Press

al conseguimento degli obiettivi occupazionali per una crescita «solidale sostenibile ed intelligente».
Nella tabella 1.1 sono evidenziate le principali differenze normative in materia di tirocini nei 27 Stati membri.

Tabella 1.1 – Principali differenze nelle normative dei paesi membri

PROBLEMATICA	**SI**	**NO**	**NON CHIARO**
Definizione normativa di tirocinio	AT, BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, MT, NL, PL, RO, SE, SI, SK	CY, IE, LT, LU, LV, UK	PT
Previsioni sulla durata	BE, BG, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LU, MT, PT, RO, SI, SK, UK	AT, CY, CZ, DK, LV, NL, SE	IE, LT, PT
Previsioni sulla retribuzione	EL, ES, FR, HU, IE, LT, MT, PT, RO, SE, SI SK	AT, BG, CY, CZ, DK, FI, IT, LU, LV, NL, UK	BE, DE, EE, PL
Previsioni sulle protezioni sociali	AT, BE, BG, CY, EL, FR, LT, RO, SE	CZ, DE, DK, EE, ES, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT	FI, HU, PL, SI, SK, UK
Assenza di barriere legali ed amministrative per i tirocinanti di altri stati europei	DK, IT, MT, SE, SI	BE, DE, EL, ES, FR, IE, LU, LV, NL, PL, RO	AT, BG, CY, CZ, EE, FI, HU, LT, PT, SK, UK
Ricorso al tirocinio come pratica condivisa	AT, BE, BG, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PT, SI, UK	CY, LU, PL	CZ, HU, RO, SE, SK

Fonte: European Commission, Towards a Quality Framework on Traineeships- Second-stage consultation of the social partners at European level under Article 154 TFEU, 5 dicembre 2012

Gli obiettivi generali che la Commissione intende perseguire con il documento del dicembre 2012 riguardano sia l'agevolazione del passaggio tra istruzione e lavoro, per aumentare l'occupabilità dei giovani

@ 2013 ADAPT University Press

e ridurre gli abusi relativi ad un impiego distorto di tali strumenti, che la promozione della mobilità all'interno dell' UE, tramite l'incremento dei tirocini transnazionali, con lo scopo di ridurre la disoccupazione strutturale e superare il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro nazionale.
Il perdurare della crisi economica ha ulteriormente deteriorato la qualità dei tirocini e incrementato lo sfruttamento di tale strumento come forma di lavoro subordinato gratuito, giocando un ruolo rilevante nella diminuzione delle *best practices* a discapito dei tirocini di alta qualità.
Per i soggetti ospitanti ci sono pochi incentivi che spingano ad investire in un miglioramento della qualità e poche sanzioni che disincentivino i comportamenti opportunistici. Inoltre, in un contesto di elevata disoccupazione, aumenta la richiesta di attivazione di tirocini, ragion per cui le imprese non sono motivate a diventare competitive offrendo stage adeguati o di qualità superiore rispetto ai competitor. La crisi ha infine inciso in maniera molto evidente su uno dei maggiori benefici per i tirocinanti: quello di avere buone probabilità di essere successivamente assunti dall'impresa al termine del periodo di stage.
Dalle analisi effettuate dalla Commissione, le principali problematiche emerse dalla discussione sui tirocini sono quattro: l'insufficienza dei contenuti formativi, le condizioni di lavoro non soddisfacenti, la nulla o inadeguata retribuzione e il basso numero di tirocini internazionali.
L'insufficienza dei contenuti formativi è da sempre un argomento centrale nel dibattito sui tirocini, in quanto spesso ci si serve di tale strumento per mascherare rapporti di lavoro subordinato alimentando la mancanza di trasparenza sulla qualità del tirocinio e del progetto formativo.
L'introduzione di Linee-guida a livello comunitario e di norme di legge a livello nazionale è una via percorribile per arginare gli abusi e garantire la qualità della formazione effettivamente erogata.
La Commissione sottolinea la necessità di prevedere dei contenuti formativi minimi a livello comunitario, partendo dalle *best practices*, per tracciare delle Linee-guida che chiariscano il quadro normativo attuale e lo semplifichino, al fine di renderlo standardizzabile e ugualmente applicabile in tutti i Paesi membri, ed introdurre dei meccanismi di *feedback* che permettano un controllo costante e più puntuale. La definizione di principi minimi di qualità, elaborati in collaborazione con le parti sociali, come codici di condotta da adottare volontariamente a garanzia della genuinità e della responsabilità sociale d'impresa, sarebbe

indubbiamente un incentivo a promuovere tirocini di alta qualità per le imprese che puntano a migliorare l'immagine aziendale. Per quanto concerne i meccanismi di *feeedback* e controllo, un'idea potrebbe essere quella di sottoporre ai tirocinanti dei test per la verifica dell'apprendimento*, in itinere* o alla fine del periodo di stage, come sistema di controllo incrociato, così da responsabilizzare entrambe le parti stimolandone l'impegno congiunto a portare avanti correttamente la formazione.

Condizioni di lavoro non soddisfacenti: a creare preoccupazione sono anche la mancanza di tutele per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, il carico di ore lavorative troppo elevato, la difficoltà ad individuare il quadro normativo di riferimento. Per ovviare a tutto ciò, la Commissione sposa le soluzioni emerse dal sondaggio on-line *Changing internships*, auspicando l'introduzione di meccanismi pubblicitari, di forme di retribuzione commisurate ai salari minimi, di certificati di qualità e la garanzia dell'alloggio nel caso di tirocini all'estero. La Commissione propone poi di definire in partenza la natura dell'incarico, chiarendo quindi le mansioni che saranno assegnate al tirocinante.

La questione della previsione o meno di una retribuzione per gli stage è un argomento spinoso sul quale si sta dibattendo anche a livello europeo. Secondo l'analisi condotta dalla Commissione la remunerazione è un importante indice di qualità, la cui assenza solleverebbe questioni di equità di accesso e accentuerebbe lo sfruttamento di forme di impiego non retribuito. L'argomentazione addotta a sostegno dell'erogazione di una remunerazione è quella di evitare la creazione di un'élite di privilegiati, incappando nella discriminazione di giovani che non possono permettersi di sostenere uno stage gratuito e preferiscono cercare forme di lavoro alternative – spesso in nero – che garantiscano un minimo di sostegno economico. L'obiezione posta è che il tirocinio, non costituendo rapporto di lavoro subordinato ed avendo natura formativa, non può avvalersi del sinallagma prestazione-controprestazione, poiché l'erogazione della formazione è di per sé il vero oggetto di scambio ed è già comprensiva di costi indiretti per le imprese (l'usura delle attrezzature, il rallentamento dell'attività del soggetto preposto come tutor ad affiancare il tirocinante).

Inoltre il soggetto ospitante, a fronte dell'esborso di una somma retributiva, si sentirebbe legittimato a pretendere lo svolgimento di attività tipiche del lavoro subordinato e il tirocinante perderebbe la libertà di

@ 2013 ADAPT University Press

sentirsi slegato dagli interessi monetari e dunque la propensione ad esigere una formazione di qualità. Una soluzione percorribile potrebbe essere servirsi dei voucher come rimborso spese, oppure prevedere una borsa di stage come somma forfettaria erogata alla fine del periodo di tirocinio come incentivo per i giovani a portare a termine il percorso formativo.
Resta comunque l'idea che un tirocinio formativo, per essere tale, dovrebbe essere svolto *solo* durante i percorsi di studio, *in parallelo* all'apprendimento teorico, con un ruolo più di formazione in alternanza che di primo inserimento lavorativo, lasciando all'apprendistato quest'ultima funzione.
Infine, per quanto concerne il basso numero di tirocini internazionali, il problema principale riguarda la mancanza – totale o parziale – di trasparenza e chiarezza nelle informazioni circa i diritti, i doveri e gli standard qualitativi dei tirocini offerti, che va a sommarsi alle difficoltà linguistiche e culturali, con l'effetto di disincentivare i giovani ad attivare percorsi formativi all'estero. Una possibile soluzione suggerita dalla Commissione è di migliorare la trasparenza rendendo le informazioni più accessibili e facilmente fruibili, tramite la creazione di una piattaforma web per condividere *feedback*, dati, rapporti e indicazioni, riducendo i costi di transazione nel reperimento di informazioni internazionali.

Il contesto italiano

L'Italia ha avviato negli ultimi anni una politica di depotenziamento degli stage, sia come risposta al cattivo utilizzo che ne è stato fatto, sia per far finalmente decollare il contratto di apprendistato, il quale ha proprio nel tirocinio formativo un potenziale concorrente sleale (tabella 1.2).

Tabella 1.2 – Tirocinio e apprendistato: due strumenti a confronto

	Apprendistato	**Tirocinio**
Scopo	Completa la formazione per la qualifica professionale o di mestiere	Integra un programma formativo o il CV
Riconoscimenti	Qualifica professionale	Documenta le esperienze pratiche

Livello formativo	Di norma, livelli 3-5 EFQ	Può essere attivato prima della formazione professionale, durante gli studi superiori o dopo la laurea.
Contenuto	Acquisizione completa di conoscenze, abilità e competenze di una professione.	Orientare le aspirazioni lavorative, acquisire parte di conoscenze, abilità e competenze di una professione.
Apprendimento on-the-job	Importante come i corsi	Solitamente complementare ai corsi o come optional
Cornice temporale	Determinata, medio-lungo periodo	Variabile, breve-medio periodo
Durata	Solitamente superiore ai 3 anni in base alle diverse normative nazionali	Solitamente inferiore all'anno
Stato di lavoro	Contratto/ lavoratore apprendista	Solitamente studente, alcune volte volontari
Retribuzione	Retribuito, salario stabilito dai contratti collettivi o dalla legge	Retribuito in maniera varia, spesso non retribuito
Governance	Regolamentazione rigida	Non regolato o regolato dalle parti
Attori	Spesso le parti sociali, fornitori di servizi	Individui, società, Stati, o centri formativi

Fonte: European Commission, Towards a Quality Framework on Traineeships- Second-stage consultation of the social partners at European level under Article 154 TFEU, 5 dicembre 2012

Se l'Italia accetterà di uniformarsi alle Linee-guida europee in materia di stage, dovrà prestare attenzione ad equilibrare in maniera corretta il rapporto stage-apprendistato per non incorrere nel rischio di eludere la disciplina dell'apprendistato mediante l'impiego degli stage.
Si ritiene opportuno sottolineare che le indicazioni fornite dall'Unione non evidenziano alcuna scelta innovativa. A titolo di esempio non è stato previsto il potenziamento del ricorso al *placement* universitario, che può aumentare il grado di occupabilità giovanile avvicinando domanda e offerta di lavoro con la creazione di un ponte fra Università e lavoro.

@ 2013 ADAPT University Press

Attivare servizi di *placement* universitario (o addirittura partendo già dalla scuola secondaria) offre la possibilità di interrompere la catena nessuna esperienza-nessun lavoro-nessuna esperienza. Inoltre, le soluzioni proposte dalla Commissione mirano più all'occupazione che alla formazione, *fair value* dello stage.
Attivare convenzioni di tirocinio significa investire in capitale umano e non reperire forza lavoro a basso costo.