

Audizione CISL

presso le Commissioni riunite VII Cultura, scienza e istruzione e XI Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame congiunto della 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) e della proposta di raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità rafforzato per i tirocini (COM(2024) 133 final).

(Roma 24 luglio 2024)

La Cisl condivide l'obiettivo della Commissione EU di migliorare il quadro di qualità dei tirocini in tutta Europa, specie per quanto riguarda il rafforzamento dei contenuti di apprendimento e formazione, e di combattere l'abuso e l'uso distorto dei tirocini che anche in Italia sono, in alcuni casi, svolti alla stregua di veri e propri rapporti di lavoro subordinato (seppur non appare essere un fenomeno generalizzato).

Tuttavia, le due proposte in esame affrontano solo una parte delle questioni e presentano alcune criticità.

Per quanto concerne la proposta di Direttiva:

Innanzitutto, la definizione di tirocinio indicata nell'art. 2 è ampia e corrisponde a quella formulata nella "proposta di raccomandazione della Commissione Europea su un quadro di qualità rafforzato per i tirocini" che dichiaratamente si riferisce a tutte le tipologie di tirocinio: a nostro avviso questa scelta, oltre a creare confusione nell'interpretazione dell'intera proposta, è sbagliata in quanto la direttiva non dovrebbe riguardare i tirocini curriculari, che sono parte del corso di studi e come tali non vanno confusi con le finalità del tirocinio extra-curriculare.

Inoltre, occorre sottolineare che una parte del testo è applicabile ai soli tirocinanti aventi un rapporto di lavoro (una fattispecie che esiste in circa metà degli stati membri), come si evince in particolare dal considerando n. 16, dalla definizione di tirocinante contenuta nell'art. 2, ma anche dall'articolo 3 relativo al principio di non discriminazione, che stabilisce che gli Stati membri provvedano affinché, in relazione alle condizioni di lavoro, compresa la retribuzione, i tirocinanti non siano trattati in modo meno favorevole rispetto ai dipendenti regolari comparabili. Nella stessa direzione va l'articolo 6, che stabilisce che gli Stati debbano garantire che tutte le normative dell'Unione applicabili ai lavoratori siano pienamente attuate e applicate in relazione ai tirocinanti. In altre parti si tutelano la cessazione del rapporto di lavoro (art.7) ed il licenziamento dei tirocinanti (art.9).

Benchè queste parti non sarebbero applicabili in Italia, dove il tirocinio non è considerato rapporto di lavoro, sottolineiamo che, a nostro avviso, l'approccio per il quale - per garantire che i tirocini non sostituiscano altri contratti di lavoro e che i tirocinanti non siano utilizzati come manodopera a basso costo - i tirocinanti dovrebbero avere accesso agli stessi diritti e tutele dei lavoratori sanciti da una serie di direttive europee (Direttiva sulle condizioni di lavoro trasparenti; Direttiva sul tempo determinato; Direttiva sui salari minimi; Direttiva per la parità di trattamento ecc..) rischia paradossalmente di

“legittimare” l’uso distorto del tirocinio e di porlo in concorrenza con un rapporto di lavoro. Così facendo ci si allontana progressivamente da ciò che il tirocinio dovrebbe essere, ossia un percorso di formazione e orientamento on the job, col rischio di trasformarlo in ciò che le proposte europee vogliono combattere, ossia lavoro povero. Inoltre, alcune differenze nei diritti e tutele dei tirocinanti rispetto a quelle previste per i lavoratori subordinati si giustificano per la diversa natura dello strumento, anche in quei paesi che li considerano lavoratori.

Per contrastare l’utilizzo camuffato dello strumento, a nostro avviso l’approccio andrebbe ribaltato: poiché il tirocinio non deve essere usato in sostituzione di un normale rapporto di lavoro, non va regolamentato e tutelato allo stesso modo di un rapporto di lavoro, ma disciplinato con regole diverse che ne limitino a monte le possibilità di utilizzo, lo corredino con alcune tutele di base e una forte attenzione alla formazione e si impegnino a contrastarne con misure adeguate i casi di utilizzo improprio, anche attraverso un rafforzamento del sistema ispettivo.

Gli articoli 4 e 5, a differenza di altri articoli citati, vanno nella giusta direzione, puntando a contrastare l’utilizzo dei tirocini camuffati da lavoro subordinato tramite l’individuazione di una serie di indicatori di utilizzo improprio. Una volta valutati gli indicatori, il tirocinio camuffato si trasformerebbe in rapporto di lavoro con tutte le conseguenti tutele normative, retributive e previdenziali.

Tuttavia, la proposta di Direttiva appare in ogni caso monca: mancano infatti sia gli interventi necessari per prevenire a monte l’utilizzo improprio dei tirocini, sia le misure volte ad aumentarne gli standard di qualità, pur nella logica che il tirocinio deve essere un percorso di avvicinamento al lavoro, con finalità di orientamento e formazione, e non un contratto di lavoro.

A tal proposito, le previsioni che occorrerebbe inserire nella direttiva (e che in parte sono ricomprese nella proposta di raccomandazione, che però non è uno strumento vincolante) sono le seguenti:

- la possibilità di attivare un tirocinio solo se proposto da istituzioni scolastiche, formative, universitarie, servizi per l’impiego, servizi per l’inserimento lavorativo (quindi prevedere l’eliminazione dei tirocini nel libero mercato, che tra l’altro vengono definiti nella proposta stessa come i più problematici);
- una precisa e circoscritta perimetrazione dei soggetti attivabili, che dovrebbero essere solo i giovani entro un certo periodo dal conseguimento del titolo di studio;
- la riduzione della durata del tirocinio, ma con qualche riserva sulla durata dei tirocini per le persone con disabilità, bisogni speciali, fragilità e vulnerabilità, per la cui effettiva inclusione lavorativa, sarebbe opportuna l’adozione di specifici programmi con valutazioni multidimensionali specifiche di durata adeguata;
- l’introduzione di vincoli più stringenti all’attivazione di nuovi tirocini nel caso non si sia dato luogo a una quota di assunzioni, contingentandone l’utilizzo da parte delle aziende allo scopo di evitare la sostituzione di personale per mansioni stabili e incentivando la stabilizzazione alla fine dell’esperienza formativa, con il riconoscimento ed in coerenza con l’attività formativa svolta durante il tirocinio;
- il rafforzamento e la qualificazione della fase di orientamento, aspetto fondamentale della formazione nell’ottica di contribuire all’avvicinamento al mercato del lavoro.

Inoltre:

- andrebbe qualificato il profilo formativo e definiti dei Livelli Essenziali della Formazione che comprendano il bilancio di competenze all'inizio del tirocinio, l'individuazione delle competenze da acquisire e la successiva certificazione delle competenze acquisite (obiettivi di apprendimento e risultati di apprendimento);
- andrebbero introdotti criteri per la valutazione della capacità formativa dei soggetti ospitanti, a partire dalla complessità organizzativa degli stessi e dall'individuazione di figure professionali (in particolare la figura del tutor) in grado di accompagnare l'accrescimento delle competenze dei tirocinanti;
- andrebbe limitato il ricorso ai tirocini per ripetute attivazioni sulla stessa mansione, situazione che può determinare degli usi impropri;
- andrebbero definite le mansioni e specificato il relativo contenuto formativo;
- l'indennità di partecipazione, che nulla ha a che fare con una retribuzione, nella sua misura dovrebbe essere coerente con la finalità formativa del tirocinio, garantendo la massima omogeneità territoriale e immaginando misure di sostegno alla partecipazione all'esperienza formativa (es. rimborso trasporti o buoni benzina, rimborso pasti) per far sì che questa sia realmente accessibile a tutti;
- occorrerebbe limitare la possibilità di tirocini a distanza o ibridi ad una parte del percorso formativo, allo scopo di salvaguardare l'efficacia e la qualità dell'esperienza formativa in un contesto lavorativo.

Come è evidente, rileviamo delle criticità di fondo nell'approccio, che non rendono semplice intervenire con osservazioni puntuali. Di seguito tentiamo in ogni caso di evidenziare qualche altro elemento di perplessità.

Il considerando 17 suggerisce che l'ambito di applicazione della direttiva potrebbe estendersi a determinati aspetti della disciplina dell'apprendistato. In realtà però gli apprendistati e i tirocini sono due strumenti distinti, con obiettivi e regolamentazioni differenti negli Stati membri e in quanto tali non dovrebbero essere confusi tra loro.

Relativamente al contrasto ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini (articolo 4), riteniamo che controlli ed ispezioni efficaci da parte delle autorità competenti svolgono un ruolo cruciale, pertanto gli Stati membri dovrebbero essere tenuti a sostenere tali autorità con risorse umane e finanziarie sufficienti; oltre, ove ciò sia pertinente in funzione della legislazione e delle prassi nazionali, occorrerebbe evidenziare il ruolo che le parti sociali possono svolgere, a fianco delle autorità competenti, negli sforzi di controllo, monitoraggio e applicazione delle norme.

Per quanto riguarda le procedure per conto dei tirocinanti o a loro sostegno (articolo 8), oltre ad aggiungere ai rappresentanti dei lavoratori anche i rappresentanti sindacali, va tenuto presente che in molti casi i tirocinanti preferiscono non esercitare i loro diritti per timore di perdere una futura opportunità di impiego e quindi subordinare l'azione dei rappresentanti dei lavoratori al consenso esplicito del tirocinante rischia di limitare fortemente lo spazio di intervento sindacale e non tiene conto del fatto che l'utilizzo di lavoratori in tirocini mascherati ha un impatto sulle condizioni di lavoro degli

altri lavoratori dell'impresa, su altri candidati a posti di lavoro e sulla concorrenza tra imprese. La lotta contro i rapporti di lavoro camuffati da tirocini persegue infatti obiettivi ben più ampi e ha implicazioni che vanno al di là del singolo tirocinio.

Per quanto riguarda la proposta di Raccomandazione su un quadro di qualità rafforzato per i tirocini, rileviamo che – a differenza della precedente del 2014 – questa, riferendosi indistintamente a tutte le tipologie di tirocinio (tirocini nel libero mercato, tirocini ricompresi nelle politiche attive del lavoro, tirocini curriculari e tirocini utili allo svolgimento di un periodo di praticantato), non tiene in adeguata considerazione le differenze esistenti tra i vari tipi di tirocinio e la loro diversa applicazione negli Stati Membri, mentre avremmo ritenuto essenziale sfruttare questa opportunità per procedere ad una definizione di criteri minimi di qualità per ciascuna tipologia di tirocinio al fine di garantire un'armonizzazione minima e la parità di condizioni nei vari Paesi, fermo restando che restiamo contrari, come detto sopra, ai tirocini nel libero mercato.

Quanto al principio di equa retribuzione sancito al punto 6 della proposta, si raccomanda che i tirocini siano retribuiti in modo equo tenendo conto di elementi quali le mansioni e le responsabilità del tirocinante, l'intensità del suo lavoro e il peso della componente di apprendimento e formazione. A tale riguardo, e fatta eccezione per i casi in cui il tirocinio è considerato un rapporto di lavoro (fermo restando che siamo contrari a considerarlo un rapporto di lavoro, fattispecie che comunque rientra nell'ambito di applicazione della direttiva proposta), a nostro avviso sarebbe più corretto utilizzare il termine "compensazione" anziché "retribuzione", collegandola anche ai possibili costi sostenuti dal tirocinante per partecipare al tirocinio e alle relative esigenze di base (ad esempio viaggio, vitto, alloggio ecc.) e fornendo tale sostegno sotto forma di una indennità di partecipazione. Potrebbe inoltre essere opportuno prendere in considerazione eventuali differenziazioni nella compensazione in funzione delle diverse tipologie di tirocinio. Questo approccio ci sembrerebbe più equilibrato, in quanto riconoscerebbe che un tirocinio è inquadrato nel contesto di un'esperienza lavorativa con una forte componente formativa e che i compiti svolti dal tirocinante non sono gli stessi e non sono allo stesso livello di quelli svolti dai dipendenti regolari, ma al tempo stesso garantirebbe a tutti parità di accesso alle opportunità di tirocinio, indipendentemente dalle condizioni economiche e sociali di partenza.

Infine, ci preme sottolineare come in entrambe le proposte il ruolo riconosciuto alle parti sociali sia davvero marginale e non venga considerato l'apporto che queste potrebbero dare, ad esempio nel controllo monitoraggio e applicazione delle norme, così come nella definizione delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e di durata ragionevole del tirocinio per ragioni oggettive.

In conclusione, pur condividendo le motivazioni che stanno alla base delle due proposte presentate dalla Commissione UE, pensiamo che l'approccio utilizzato e le azioni suggerite non consentano di fornire risposte e soluzioni adeguate alle maggiori criticità riscontrate negli Stati Membri.