# Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini

*COM(2013) 857 final*

(2014/C 214/07)

Relatrice: **Indrė VAREIKYTĖ**

La Commissione, in data 4 dicembre 2013, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini*

COM(2013) 857 final.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 6 febbraio 2014.

Alla sua 496a sessione plenaria, dei giorni 26 e 27 febbraio 2014 (seduta del 27 febbraio 2014), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 196 voti favorevoli, 7 voti contrari e 6 astensioni.

## 1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Nel corso degli ultimi vent'anni, i tirocini sono diventati un'importante porta di accesso dei giovani verso il mondo del lavoro. Tuttavia, anche se i tirocini sono diventati un elemento standard sui mercati del lavoro europei e molte imprese hanno iniziato a contribuire attivamente al processo, la loro diffusione è stata accompagnata da crescenti preoccupazioni circa i contenuti dell'apprendimento e le condizioni di lavoro che comportano. Per facilitare l'accesso all'occupazione, i tirocini dovrebbero offrire un contenuto di apprendimento di buona qualità e condizioni di lavoro adeguate, e non dovrebbero sostituire i posti di lavoro regolari o essere considerati un prerequisito per ottenere un impiego.

1.2 Essi inoltre sono un modo importante di combattere la disoccupazione e la mancata corrispondenza fra domanda e offerta di lavoratori qualificati, nonché di garantire il passaggio dal mondo dell'istruzione a quello del lavoro, ma non dovrebbero essere percepiti come il solo modo per raggiungere tali obiettivi. Per risolvere questi problemi in maniera efficace servono politiche complesse e interconnesse a livello sia europeo sia nazionale. Misure adeguate, in particolare a livello nazionale, possono aumentare la disponibilità di opportunità di tirocinio per i giovani.

1.3 Oltre alle raccomandazioni specifiche formulate nel testo, le condizioni fondamentali per garantire sistemi di tirocinio migliori e più accessibili sono le seguenti:

1.3.1 La raccomandazione dovrebbe riguardare anche i tirocini connessi con programmi educativi e quelli collegati alle politiche attive del mercato del lavoro (concepite per i giovani disoccupati, in particolare quelli non qualificati o scarsamente qualificati), dal momento che si tratta dei tipi di tirocinio più efficaci nell'UE.

1.3.2 Ci dovrebbe essere un maggiore sostegno all'inclusione dei tirocini nei piani di studio e, ove possibile, i tirocini dovrebbero svolgersi durante gli studi, e non dopo la laurea.

1.3.3 Occorre compiere uno sforzo concertato a livello sia europeo sia nazionale per aumentare la disponibilità dei tirocini, in particolare presso le PMI.

1.3.4 Nel caso dei tirocini «nel libero mercato» occorre garantire un pacchetto di base in materia di sicurezza sociale (assicurazione malattia e infortuni e, nel caso dei tirocini retribuiti, congedo di malattia).

1.3.5 I tirocinanti devono ricevere il necessario sostegno finanziario.

1.3.6 Servono orientamenti di accompagnamento che aiutino gli Stati membri e le imprese o le organizzazioni ospitanti a capire i possibili modi di sostenere i sistemi di formazione mediante le fonti di finanziamento europee e nazionali già disponibili e che stabiliscano sistemi di tirocinio flessibili con una responsabilità finanziaria condivisa.

1.3.7 Occorre una maggiore disponibilità di opportunità di tirocinio transfrontaliere per aumentare la mobilità dei giovani all'interno dell'UE. L'estensione dei servizi di EURES ai tirocini è un elemento positivo, ma occorre prevedere ulteriori misure per incoraggiare processi aperti e trasparenti di offerta di tirocini.

1.3.8 Servono dati più solidi sui tirocini, sia a livello europeo che nazionale, e occorre valutare tutte le tipologie esistenti. A tal fine occorrono dati quantitativi e qualitativi da utilizzare per valutare la quantità, la qualità, l'impatto e l'efficacia dei tirocini stessi.

1.3.9 È fondamentale garantire che le persone con disabilità possano partecipare ai tirocini e a tal fine occorre adottare le misure adeguate per aumentare la consapevolezza e l'accessibilità.

1.3.10 È importante coinvolgere tutti i soggetti interessati (parti sociali, organizzazioni della società civile e, in particolare, organizzazioni giovanili) nella formulazione di orientamenti e nel monitoraggio e nella valutazione dell'attuazione del sistema.

## 2. **Osservazioni generali**

2.1 Nel dicembre 2012, la Commissione europea ha lanciato il pacchetto sull'occupazione giovanile, presentando tre proposte fondamentali come la garanzia per i giovani, il quadro di qualità per i tirocini e l'alleanza europea per l'apprendistato, nonché ampliando la rete EURES. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sta seguendo da vicino il processo di attuazione di tutti questi strumenti.

2.2 Il Comitato accoglie favorevolmente la raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità per i tirocini, in quanto misura utile a garantire la qualità dei contenuti dell'apprendimento e condizioni di lavoro adeguate nel periodo di tirocinio, nonché in quanto strumento finalizzato ad evitare che i tirocini siano utilizzati per sostituire i posti di lavoro regolari, oppure come prerequisito per ottenere un impiego.

2.3 Il CESE riconosce che tirocini di elevata qualità sono essenziali per l'attuazione della garanzia per i giovani ([1]) (la quale punta a *garantire «che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale»*) e per conseguire l'obiettivo prioritario della strategia Europa 2020 di raggiungere un tasso di occupazione del 75 % per le persone di età compresa fra 20 e 64 anni entro il 2020. È importante notare che un utilizzo corretto dei sistemi di tirocinio può essere utile per affrontare il problema della mancata corrispondenza fra domanda e offerta di lavoratori qualificati e può servire da ponte per il passaggio dal mondo dell'istruzione a quello del lavoro.

2.4 Malgrado i lodevoli progressi già ottenuti da molti Stati membri, il Comitato condivide il giudizio secondo cui i principali ostacoli incontrati al momento attuale dai tirocini nell'UE sono i contenuti di apprendimento insufficienti e le condizioni di lavoro inadeguate. Tale giudizio è confermato da un recente sondaggio Eurobarometro ([2]) secondo cui oltre il 28 % dei tirocinanti pensa che la sua esperienza non sia o non sarà utile per trovare un posto di lavoro regolare.

2.5 Il CESE ritiene che i tirocini siano soltanto uno degli strumenti che possono essere utilizzati per combattere la disoccupazione e la mancata corrispondenza fra domanda e offerta di lavoratori qualificati. Per risolvere questi problemi occorre mettere in atto politiche complesse e interconnesse a livello sia europeo che nazionale.

2.6 Inoltre, il Comitato osserva che la raccomandazione riguarda soltanto i tirocini «nel libero mercato» e quelli transnazionali, e che non rivolge un'attenzione specifica ad altre forme di tirocinio nell'Unione europea, più comuni ed efficaci ([3]): tirocini connessi con programmi educativi e tirocini collegati a politiche attive del mercato del lavoro per i giovani disoccupati, in particolare quelli non qualificati o scarsamente qualificati.

2.7 Il quadro dovrebbe essere abbastanza flessibile da riflettere i diversi punti di partenza degli Stati membri e le loro diverse normative e pratiche nazionali, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

2.8 Una maggiore attenzione per i tirocini connessi con programmi educativi all'interno del quadro di qualità per i tirocini consentirebbe di instaurare un approccio più sistematico riguardo ai tirocini «nel libero mercato», in particolare in considerazione dei metodi di garanzia della qualità già esistenti nel settore educativo, che possono fornire il modello per un meccanismo efficace di controllo della qualità relativo a tutti i sistemi di tirocinio. L'istituzione di un unico strumento di garanzia della qualità per tutti i tipi di tirocinio aumenterebbe la comprensione e la trasparenza circa i requisiti in materia di qualità e aiuterebbe a indirizzare i tirocini stessi verso gli obiettivi di apprendimento desiderati. Tuttavia, è importante garantire che tale strumento non entri in conflitto con la legislazione applicabile degli Stati membri.

---

([1]) Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani, GU C 120 del 26.4.2013, pag. 1.

([2]) L'esperienza dei tirocini nell'UE, Eurobarometro, 2013.

([3]) *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States* («Studio sulla normativa relativa ai tirocini negli Stati membri»), Unione europea, 2012.

2.9 Tuttavia, il CESE sottolinea che l'adozione di un quadro legislativo e normativo non può garantire la qualità dei tirocini in modo automatico. È l'attuazione delle norme, accompagnata a un solido monitoraggio dell'intero processo, che potrà svolgere un ruolo decisivo nel garantire tirocini di elevata qualità. Gli Stati membri dovrebbero poter decidere come trattare al meglio i tirocini allo scopo di garantirne la qualità e di prevenire gli abusi.

2.10 Occorre una maggiore disponibilità di opportunità transfrontaliere di tirocinio per aumentare la mobilità dei giovani all'interno dell'UE. L'estensione dei servizi di EURES ai tirocini è un elemento estremamente positivo, in particolare se si tiene conto dei benefici aggiuntivi derivanti dalla promozione dei tirocini transnazionali (attualmente, solo il 9 % dei tirocini si svolge all'estero[2]). Occorre però adottare ulteriori misure per promuovere processi aperti e trasparenti di offerta di tirocinio, al fine di accogliere i tirocinanti in modo informato e istituzionale. A questo proposito, con la definizione di orientamenti per le eventuali organizzazioni ospitanti potrebbero essere stabiliti i principi di tali processi e i criteri di qualità per i tirocini. Inoltre i potenziali destinatari dovrebbero essere meglio informati circa i programmi e le opportunità esistenti in materia di tirocini, soprattutto attraverso i media sociali e Internet.

## 3. **Il ruolo degli investimenti nella formazione**

3.1 Il CESE è convinto che i tirocinanti possano contribuire ai risultati dell'azienda che li ospita e dell'economia nel suo complesso acquisendo allo stesso tempo l'esperienza di cui hanno bisogno, purché l'ambiente di apprendimento sul posto di lavoro sia strutturato opportunamente.

3.2 Anche se un tirocinio rappresenta un'opportunità di apprendimento, è importante riconoscere i benefici per tutte le parti in causa: il tirocinante, il datore di lavoro, l'economia in generale e quindi la società. Per questo, occorre che garantire sistemi di tirocinio accessibili e di elevata qualità sia una responsabilità condivisa.

3.3 Il Comitato ritiene che la raccomandazione dovrebbe essere più attiva nel promuovere gli investimenti nei tirocini. Occorre rivolgere particolare attenzione alle PMI, dato che spesso non dispongono del capitale necessario per investire nei tirocinanti in assenza di un sostegno specifico che venga ad assisterle.

3.4 I motivi per cui le imprese di minori dimensioni non investono in misura sufficiente nei tirocini risiedono nelle caratteristiche specifiche delle PMI: prospettive di breve termine, impossibilità di accumulare nel tempo i benefici ottenuti dai tirocinanti nel breve periodo e la diversità di costi e benefici della formazione. Un tirocinio è un investimento i cui vantaggi non ritornano immediatamente alle imprese. Un altro problema per le piccole imprese che pensano alla possibilità di offrire dei tirocini è che il tirocinante potrebbe non rimanere il tempo necessario per consentire loro di recuperare i costi della formazione.

3.5 Il CESE è dell'avviso che la presenza di una forza lavoro altamente qualificata e formata offra vantaggi competitivi che vanno ben oltre quelli di cui godrà il singolo lavoratore o la singola impresa. Questo giustifica un intervento dello Stato nel mercato, sotto forma di un'integrazione ai fondi stanziati dai privati. Le PMI sono importanti creatrici nette di posti di lavoro e motori di crescita economica, per cui gli investimenti nei tirocini da parte delle piccole imprese possono essere giustificati in quanto correzione di una deficienza del mercato dal punto di vista di esternalità e beni pubblici (ad es. la mancata corrispondenza con le competenze acquisite durante gli studi): in questo modo, le piccole imprese possono contribuire maggiormente alla crescita economica generale e al benessere della società nel suo insieme ([4]).

3.6 Il Comitato pertanto raccomanda di elaborare degli orientamenti di accompagnamento rivolti sia agli Stati membri che alle imprese o organizzazioni ospitanti circa i possibili modi di sostenere i sistemi di formazione utilizzando le fonti di finanziamento europee e nazionali già disponibili. Tali orientamenti dovrebbero contenere anche esempi di buone pratiche circa l'attuazione dei sistemi di formazione presso imprese ed organizzazioni.

3.7 Il CESE considera importante garantire che i datori di lavoro sappiano cosa possono aspettarsi di ottenere in termini di benefici netti qualora offrano dei posti di formazione. Anche gli studi sull'intera gamma dei costi e dei benefici, dimostrando il reale ritorno economico, possono incoraggiare i datori di lavoro ad accogliere dei tirocinanti. Allo stesso tempo, è necessario sensibilizzare il pubblico circa il fatto che le imprese devono istituire tirocini di qualità.

## 4. **Indennità e sicurezza sociale**

4.1 Dato che solo il 62 % ([5]) dei giovani con alle spalle un'esperienza in quanto tirocinanti ha beneficiato di un accordo o contratto scritto di tirocinio concluso con l'organizzazione o azienda ospitante, il Comitato sostiene l'idea di rendere obbligatori tali accordi o contratti scritti. Per quanto riguarda gli accordi di tirocinio dovrebbero essere definite norme giuridiche comuni. Va osservato che gli accordi e i contratti scritti aventi valore giuridico recano un vantaggio sia all'offerente del posto di tirocinio sia al tirocinante, dal momento che rafforzano i diritti e i doveri di entrambe le parti.

([4]) La formazione dei dirigenti nelle PMI, OCSE, 2002.
([5]) L'esperienza dei tirocini nell'UE, Eurobarometro, 2013.

4.2 Il Comitato raccomanda però, nel caso dei tirocini «nel libero mercato», che il soggetto ospitante debba garantire un pacchetto di base in materia di sicurezza sociale (assicurazione malattia e infortuni e, nel caso dei tirocini retribuiti, congedo di malattia), da inserire per prassi nell'accordo di tirocinio. Se il tirocinio è visto come un rapporto di lavoro, in linea con le leggi e le pratiche nazionali, si applicano tutte le disposizioni di diritto del lavoro, della legislazione sociale e dei contratti collettivi (comprese le norme sulle retribuzioni) dello Stato membro. In caso di controversia, il Comitato raccomanda di considerare i tirocinanti come la parte più debole e di fornire loro l'assistenza di cui necessitano.

4.3 Fra gli Stati membri, i metodi più comuni per finanziare i vari tipi di tirocinio comprendono fondi europei e nazionali/regionali, aiuti istituzionali (ad es. borse universitarie), autofinanziamento e risorse aziendali. Ove siano disponibili dei finanziamenti pubblici, ciò spesso comporta un sostegno considerevole da parte dei fondi dell'UE, in particolare del Fondo sociale europeo (FSE). Nel caso dei tirocini «nel libero mercato» però l'autofinanziamento è particolarmente diffuso e, in molti casi, i tirocinanti non ricevono alcuna indennità, o soltanto un'indennità insufficiente. Comunque sia, è un fatto che il 59 %[5] dei tirocinanti non riceve alcun compenso finanziario e deve quindi fare affidamento su altre fonti di finanziamento, come i propri risparmi o l'aiuto delle famiglie.

4.4 Il Comitato sottolinea che, mentre preparano la loro carriera futura aumentando la propria occupabilità, i tirocinanti non devono essere esposti al rischio di povertà. I tirocini devono essere accessibili a tutti, per cui l'assenza di un compenso finanziario limita la possibilità di accedere a un sistema di tirocinio (in tutta l'UE, solo il 46 % delle persone interrogate ha effettuato un tirocinio[5]). Il risultato è una forma di discriminazione nei confronti di alcune categorie di giovani, sulla base della loro situazione finanziaria.

4.5 Nel quadro dell'approccio di responsabilità condivisa, il Comitato incoraggia gli Stati membri a cercare una soluzione flessibile alla questione dell'indennità per i tirocinanti. Questo tipo di approccio dovrebbe garantire un'elevata qualità dei tirocini e offrire condizioni dignitose, senza scoraggiare le aziende dall'offrire posti di tirocinio. L'indennità per i tirocinanti non è da considerarsi semplicemente un guadagno, ma anche un modo di garantire pari opportunità a tutti i giovani, affinché possano partecipare ai sistemi di tirocinio.

4.6 Il CESE raccomanda di esaminare e discutere tutte le opzioni insieme alle parti sociali: sgravi fiscali per le imprese ospitanti, utilizzo dei fondi europei e nazionali, sconti per i pacchetti di sicurezza sociale, ecc., al fine di non far gravare l'onere dell'indennità solo sulle aziende e organizzazioni ospitanti.

4.7 Il CESE esorta la Commissione europea a formulare il prima possibile orientamenti in materia di buone pratiche da rivolgere agli Stati membri e alle imprese.

4.8 Le buone pratiche in materia di tirocini definite nella raccomandazione sul quadro di qualità per i tirocini devono applicarsi non solo ai tirocini «nel libero mercato», ma anche ai tirocini nel settore pubblico e presso le istituzioni dell'UE.

5. **Altri aspetti**

5.1 Il CESE concorda con la raccomandazione di far durare i tirocini un massimo di sei mesi e di limitare la possibilità di ripetere i tirocini, al fine di evitare che i tirocinanti divengano sostituti dei dipendenti e che i tirocini siano usati in modo scorretto come alternative all'occupazione a durata indeterminata. Tuttavia, potrebbe essere utile che i tirocini transfrontalieri durassero più a lungo di quelli svolti nel paese d'origine del tirocinante.

5.2 Il Comitato considera fondamentale garantire che le persone con disabilità possano partecipare ai sistemi di tirocinio su un piede di parità e raccomanda di adottare le misure appropriate per aumentare l'accessibilità e la consapevolezza di questo problema.

5.3 Il CESE invita le parti sociali a continuare a lavorare al riconoscimento delle capacità e delle competenze acquisite durante i tirocini e altrove (ad esempio, nel quadro di attività di volontariato). In quest'ottica, lo spazio europeo delle abilità e delle qualifiche di cui si è discusso di recente potrebbe apportare una maggiore trasparenza.

5.4 Il Comitato incoraggia l'emissione di certificati di tirocinio, ma raccomanda che tali certificati siano rilasciati in base a un modello comune e propone di considerare la possibilità di collegarli con lo Youthpass e con il quadro europeo delle qualifiche, per conferire loro un'ampia riconoscibilità e un'utilità per i giovani e per i loro futuri datori di lavoro.

5.5 Il Comitato auspica che il dialogo a livello UE e nazionale sia sostenuto coinvolgendo tutti i soggetti interessati (parti sociali, organizzazioni della società civile e, in particolare, organizzazioni giovanili) nella formulazione di orientamenti e nel monitoraggio e nella valutazione dell'attuazione del sistema.

Bruxelles, 27 febbraio 2014

*Il presidente*
*del Comitato economico e sociale europeo*
Henri MALOSSE