

Bruxelles, 22 marzo 2024
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2024/0068(COD)**

8148/24
ADD 5

SOC 231
EMPL 133
ECOFIN 353
EDUC 99
JEUN 64
CODEC 885
IA 93

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	21 marzo 2024
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2024) 68 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna i documenti 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 e Proposta di raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità rafforzato per i tirocini, che sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2024) 68 final.

All.: SWD(2024) 68 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.3.2024
SWD(2024) 68 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

[...]

che accompagna i documenti

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

e

Proposta di raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità rafforzato per i tirocini, che sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini

[...]

{COM(2024) 132 final} - {COM(2024) 133 final} - {SEC(2024) 97 final} -
{SWD(2024) 66 final} - {SWD(2024) 67 final}

A. Necessità di intervento dell'UE

Qual è il problema da affrontare?

Nell'UE vi sono 3,1 milioni di tirocinanti e la domanda di tirocini è destinata a crescere. Tirocini di qualità possono offrire una via di ingresso nel mercato del lavoro. Tuttavia, nonostante i miglioramenti apportati dalla [raccomandazione del Consiglio del 2014 su un quadro di qualità per i tirocini](#) ("quadro di qualità per i tirocini 2014"), **permangono alcune sfide**.

La prima riguarda l'**uso problematico dei tirocini** da parte dei soggetti promotori degli stessi, ossia pratiche illegali con cui rapporti di lavoro regolari vengono camuffati da tirocini o in base alle quali i tirocini non sono conformi alla legge. Le persone che svolgono tirocini illegali sono private dei loro diritti sanciti dal diritto dell'UE o dal diritto o dai contratti collettivi nazionali. La seconda sfida è rappresentata dall'esistenza di tirocini di **scarsa qualità**, non retribuiti o che prevedono una retribuzione ingiustificatamente bassa, che non offrono accesso alla protezione sociale e/o che prevedono una componente di apprendimento inferiore alla norma, sebbene tali tirocini possano essere legali. La terza riguarda le **disparità di accesso** dovute agli ostacoli che si trovano ad affrontare i gruppi vulnerabili, ad impedimenti ai tirocini transfrontalieri e alle sfide per i tirocini a distanza/ibridi.

Tali problemi incidono negativamente sulla transizione delle persone (giovani) verso il mercato del lavoro, ne privano alcune dei diritti del lavoro loro spettanti e aumentano il rischio di povertà ed esclusione sociale. Creano inoltre una concorrenza sleale sul mercato, possono perpetuare squilibri tra domanda e offerta di competenze e ostacolare la competitività dell'UE.

Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?

L'obiettivo generale è migliorare l'uso e la qualità dei tirocini e l'accesso agli stessi in tutta l'UE, in modo da fornire un'autentica esperienza di apprendimento e di lavoro che faciliti la transizione dall'istruzione al lavoro e da un posto di lavoro a un altro. In particolare l'obiettivo è rafforzare il rispetto della legislazione applicabile e sostenere i tirocinanti nell'accesso ai loro diritti del lavoro, prevenire l'uso problematico dei tirocini, sostenere condizioni di lavoro eque (compresa la retribuzione e l'accesso alla protezione sociale), migliorare la componente di apprendimento dei tirocini e l'accesso alle opportunità di tirocinio.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello di UE?

L'iniziativa dell'UE contribuirà al conseguimento degli obiettivi del trattato di promuovere la crescita economica sostenibile e il progresso sociale. Dovrebbe favorire la convergenza sociale verso l'alto e rafforzare la coerenza del mercato unico, sostenendo gli Stati membri nel garantire parità di condizioni, il rispetto delle norme applicabili e un livello coerente ed equo di protezione dei tirocinanti nell'UE. Amplierà inoltre il bacino di (futuri) lavoratori con competenze adeguate, contribuendo alla competitività delle imprese e all'inclusione sociale.

B. Opzioni strategiche

Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?

La valutazione d'impatto ha preso in considerazione quattro settori strategici aventi ad oggetto: gli usi problematici dei tirocini (A), la scarsa qualità dei tirocini (B) e le disparità di accesso ai tirocini (C), nonché le lacune relative all'ambito di applicazione (D). Tali opzioni strategiche

sono state selezionate poiché presentano i punteggi positivi più elevati in termini di efficacia, efficienza, coerenza e proporzionalità rispetto allo scenario di base.

Per quanto riguarda il **settore strategico A**, l'opzione prescelta richiede controlli e ispezioni efficaci al fine di individuare, con il sostegno di un elenco non esaustivo di elementi definiti a livello di UE, i tirocini non conformi e i rapporti di lavoro camuffati da tirocini e di adottare azioni coercitive per porvi rimedio. Include misure volte a sostenere le autorità competenti nella loro valutazione e misure di sostegno specifiche che consentano ai tirocinanti di far valere i loro diritti.

Per quanto concerne il **settore strategico B**, l'opzione prescelta garantisce che i tirocinanti che sono lavoratori non siano trattati in modo meno favorevole, per quanto concerne le condizioni di lavoro, compresa la retribuzione, rispetto ai lavoratori di livello iniziale comparabili, a meno che non sussistano ragioni oggettive. Fornisce tra l'altro raccomandazioni su una retribuzione equa/proporzionata, sull'accesso alla protezione sociale e al tutoraggio per tutti i tirocinanti e sull'estensione delle informazioni fornite attraverso accordi scritti di tirocinio.

Per quanto riguarda il **settore strategico C**, l'opzione prescelta contiene raccomandazioni volte a: 1) garantire la parità di accesso ai tirocini per i gruppi vulnerabili; 2) facilitare i tirocini transfrontalieri; e 3) migliorare i tirocini a distanza/ibridi. Per quanto concerne il **settore strategico D**, l'opzione prescelta estende l'ambito di applicazione a tutti i tirocini.

L'opzione prescelta è un pacchetto costituito da una **direttiva** applicabile ai tirocinanti che sono lavoratori ai sensi del diritto dell'Unione e da una **raccomandazione del Consiglio aggiornata** riguardante tutti i tirocinanti.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

L'opzione prescelta rispecchia le priorità della [risoluzione del Parlamento europeo del 2023](#) ai sensi dell'articolo 225 TFUE, che invitava la Commissione ad aggiornare e rafforzare il quadro di qualità per i tirocini 2014 e a trasformarlo in uno strumento legislativo più forte. Risponde inoltre a una raccomandazione della conferenza sul futuro dell'Europa e alle posizioni dei sindacati e delle organizzazioni giovanili. Tuttavia, in ragione di considerazioni in materia di sussidiarietà, proporzionalità e legalità, in diversi settori l'opzione prescelta non contempla le misure giuridicamente vincolanti invocate da tali portatori di interessi. I datori di lavoro concordano con l'obiettivo generale e con la maggior parte delle opzioni strategiche previste dall'opzione prescelta, ma sono contrari a una misura giuridicamente vincolante e sostengono un'azione non legislativa.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta?

Tale opzione comporterà **benefici a livello sociale per i tirocinanti**, riducendo i tirocini problematici e di scarsa qualità. Determinerà altresì una riduzione del numero di tirocinanti che svolgono tirocini di durata eccessiva, compresi i tirocini ripetuti/consecutivi presso lo stesso datore di lavoro. I tirocinanti beneficeranno inoltre di una retribuzione più equa, di un maggiore accesso alla protezione sociale e di migliori opportunità di apprendimento. A seconda di come verrà attuata, l'opzione prescelta potrebbe interessare fino a 1,5 milioni di tirocinanti non retribuiti e 300 000 tirocinanti retribuiti che non hanno accesso a una protezione sociale completa. I tirocinanti considerati come lavoratori beneficeranno di un trattamento pari a quello

degli altri lavoratori/dei lavoratori di livello iniziale appartenenti allo stesso stabilimento, a meno che non sussistano ragioni oggettive tali da giustificare un trattamento diverso. L'opzione prescelta renderebbe inoltre i tirocini maggiormente accessibili per i tirocinanti appartenenti a gruppi vulnerabili, comprese le persone con disabilità.

L'opzione prescelta dovrebbe comportare **benefici economici per i soggetti promotori dei tirocini**, che godranno di una concorrenza di mercato più equa. I datori di lavoro beneficerebbero inoltre di incrementi della produttività e della competitività grazie a una forza lavoro più qualificata. Ulteriori benefici deriverebbero da un migliore abbinamento tra domanda e offerta sul mercato del lavoro e da tassi di ritenzione più elevati, che potrebbero ridurre i costi di ricerca, abbinamento tra domanda e offerta e assunzione sostenuti dai datori di lavoro. Anche i soggetti promotori dei tirocini beneficerebbero di un bacino di candidati più ampio e diversificato.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta?

I **costi principali** dell'opzione prescelta riguardano un possibile aumento del costo del lavoro e delle procedure e sanzioni amministrative o giudiziarie. Tali costi si applicherebbero soltanto ai soggetti promotori dei tirocini laddove i controlli e le ispezioni individuino tirocini problematici e a quelli che offrono tirocini di scarsa qualità. La proposta implica inoltre alcuni costi per l'adeguamento alle nuove disposizioni e per fornire alle autorità competenti (su richiesta) informazioni sui tirocinanti e sui loro contratti.

Alcuni portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni circa il fatto che tali costi possano ridurre l'offerta di tirocini, in particolare di quelli retribuiti. La maggior parte di questi tirocini potenzialmente persi sarà probabilmente costituita da tirocini problematici e/o di scarsa qualità, il che è in linea con l'obiettivo dell'iniziativa. Si prevede che l'effetto sulla riduzione dei tirocini retribuiti sia modesto, considerati i vantaggi per i soggetti promotori dei tirocini, le tendenze demografiche e la tensione sui mercati del lavoro.

Quali saranno le conseguenze per le imprese e le PMI?

Le piccole e medie imprese godranno di un bacino di tirocinanti più ampio e di maggiore parità di condizioni, circostanze che ne favoriranno la competitività.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

Le autorità nazionali diventeranno più efficaci nell'individuare e nel contrastare i rapporti di lavoro camuffati da tirocini. Un impatto positivo sui bilanci pubblici deriverebbe dall'aumento delle entrate fiscali e previdenziali, dalle ammende inflitte e dalla riduzione della spesa per la protezione sociale e l'attivazione. Le principali fonti di costo sono rappresentate dall'attuazione nei quadri normativi nazionali, dal rafforzamento delle capacità delle autorità di ispezione e dalla creazione di canali di comunicazione. Potrebbe registrarsi un leggero impatto negativo sul bilancio qualora i soggetti promotori dei tirocini decidessero di ridurre il numero totale di posizioni retribuite.

Sono previsti altri impatti significativi?

L'opzione prescelta dovrebbe avere un notevole impatto positivo sulla garanzia dei diritti fondamentali nell'UE.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

La direttiva sarà valutata cinque anni dopo la sua entrata in vigore, a seguito di un periodo di recepimento di due anni, e la raccomandazione sarà valutata entro tre anni dalla sua adozione.