



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 22 marzo 2024
(OR. en)

8148/24

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

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.:	COM(2024) 132 final
Oggetto:	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")

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2024) 132 final.

All.: COM(2024) 132 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.3.2024
COM(2024) 132 final

2024/0068 (COD)

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")

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{COM(2024) 133 final} - {SEC(2024) 97 final} - {SWD(2024) 66 final} -
{SWD(2024) 67 final} - {SWD(2024) 68 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

Nei suoi orientamenti politici¹, la presidente von der Leyen ha sottolineato la necessità di rafforzare l'economia sociale di mercato europea e di promuovere una "crescita che crei posti di lavoro di qualità, specialmente per i giovani".

La disoccupazione giovanile rimane una sfida persistente nell'UE, con un tasso di disoccupazione giovanile più che doppio rispetto al tasso di disoccupazione generale². Una sfida particolare è legata all'attivazione di un maggior numero di giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) e che si trovano ad affrontare ostacoli specifici che ne impediscono la partecipazione al mercato del lavoro. Di conseguenza il piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali³ stabilisce l'obiettivo di ridurre, entro il 2030, il tasso di giovani NEET di età compresa tra i 15 e i 29 anni dal 12,6 % (2019) al 9 %, migliorando le loro prospettive occupazionali.

I tirocini possono offrire ai giovani l'opportunità di acquisire un'esperienza pratica e professionale, migliorare le loro competenze e accedere quindi più facilmente al mercato del lavoro. Offrono ai datori di lavoro l'opportunità di attrarre, formare e trattenere il proprio personale. Il valore di un tirocinio dipende però dalla sua qualità. Un tirocinio di qualità richiede condizioni di lavoro eque e trasparenti e contenuti di apprendimento adeguati. Tirocini inclusivi possono inoltre contribuire a fornire opportunità di accesso al mercato del lavoro per tutti, compresi i giovani in situazioni di vulnerabilità.

Secondo le stime basate sui dati dell'indagine sulle forze di lavoro europee (*European Labour Force Survey - EU-LFS*), nell'UE vi sono 3,1 milioni di tirocinanti (dati 2019), di cui 1,6 milioni retribuiti e 1,5 milioni non retribuiti. Un numero crescente di tirocinanti nell'UE partecipa a tirocini transfrontalieri (21 % dei tirocinanti nel 2023 rispetto al 9 % del 2013)⁴, a dimostrazione del potenziale dei tirocini di contribuire a una mobilità equa dei lavoratori nell'UE. Dalle stime emerge altresì che nel 2019 circa 370 000 tirocinanti retribuiti⁵ hanno svolto tirocini di lunga durata (superiore a sei mesi), tra cui quelli consecutivi/ripetuti presso il medesimo datore di lavoro. Di questi tirocinanti, circa 100 000 hanno svolto un tirocinio di lunga durata con contenuti di apprendimento scadenti⁶.

La raccomandazione del Consiglio del 2014 su un quadro di qualità per i tirocini costituisce un punto di riferimento importante per stabilire in che cosa consiste un tirocinio di qualità. Definisce le linee guida per i tirocini al di fuori dei programmi di istruzione e della formazione professionale obbligatoria.

¹ Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024. "Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa". Disponibile [online](#).

² Nel gennaio 2024 la disoccupazione giovanile (15-25 anni) si attestava al 14,9 %, rispetto a un tasso di disoccupazione generale (20-64 anni) del 6 % (Eurostat).

³ [COM\(2021\) 102 final](#).

⁴ [Indagine Flash Eurobarometro 523 \(2964/FL523\)](#).

⁵ Questo dato non comprende i tirocini obbligatori per accedere a una professione.

⁶ Tali valori devono essere interpretati con cautela, dato che si basano sulla combinazione dei risultati dell'indagine Flash Eurobarometro 523 (percentuale di tirocinanti che hanno svolto tirocini di durata complessiva superiore a sei mesi e che hanno dichiarato di non aver appreso cose utili dal punto di vista professionale) e dei dati dell'EU-LFS sul numero di tirocinanti retribuiti.

Nella sua valutazione del 2023 di tale raccomandazione del Consiglio⁷, la Commissione ha rilevato indicazioni del fatto che il quadro di qualità per i tirocini ha avuto un impatto positivo sulla qualità dei tirocini nell'UE. Ha inoltre confermato che i tirocini continuano a costituire un percorso importante per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Tirocini di qualità possono inoltre rappresentare utili opportunità di miglioramento delle competenze e/o riqualificazione che consentono alle persone di qualsiasi età di acquisire competenze pratiche sul posto di lavoro al fine di orientare la loro carriera in una nuova direzione.

Tuttavia, tale valutazione ha anche messo in luce ambiti che potrebbero essere ulteriormente rafforzati e migliorati. Raccomandava ad esempio di integrare meglio i principi di qualità nella legislazione nazionale, in particolare per i tirocini nel libero mercato, di rafforzare il monitoraggio e la garanzia del rispetto delle norme al fine di assicurare l'applicazione dei principi di qualità sul campo, e di sensibilizzare maggiormente i vari portatori di interessi principali. È stata inoltre evidenziata la necessità di un maggiore sostegno ai datori di lavoro, ad esempio in termini finanziari e di orientamenti pratici. Inoltre, nella valutazione è stata sottolineata la necessità di intensificare gli sforzi per fornire ai giovani informazioni più concrete e pratiche in merito ai tirocini transfrontalieri. In tale valutazione sono stati individuati anche ulteriori criteri di qualità, quali l'equità in termini di retribuzione e protezione sociale, le norme in materia di tirocini a distanza/ibridi, una migliore risposta alle esigenze dei gruppi in situazioni di vulnerabilità e un sostegno rafforzato ai tirocinanti durante e dopo il tirocinio. La valutazione ha inoltre rilevato la possibilità di estendere l'ambito di applicazione del quadro di qualità per i tirocini oltre i tirocini nel libero mercato e quelli che rientrano nel contesto delle politiche attive del mercato del lavoro al fine di ricomprendervi anche altri tirocini, ad esempio quelli che fanno parte di programmi di istruzione e formazione formale.

Diversi portatori di interessi hanno invitato la Commissione a migliorare la qualità dei tirocini:

- nella relazione sui risultati finali della conferenza sul futuro dell'Europa⁸ è espresso l'invito ad assicurare che i tirocini e i posti di lavoro per i giovani siano conformi alle norme di qualità, anche per quanto concerne la retribuzione, e che i tirocini non retribuiti sul mercato del lavoro e al di fuori dell'istruzione formale siano vietati attraverso uno strumento giuridico;
- nel parere sul tema "Parità di trattamento dei giovani nel mercato del lavoro", del 15 giugno 2023⁹, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha osservato che i tirocini dovrebbero offrire contenuti di apprendimento di buona qualità e condizioni di lavoro adeguate e non dovrebbero sostituire posti di lavoro regolari o essere un prerequisito per un collocamento;
- nel suo parere sul tema "Sostegno all'occupazione giovanile: un ponte verso il lavoro per la prossima generazione - Rafforzare la garanzia per i giovani", del 5 febbraio 2021¹⁰ il Comitato delle regioni ha affermato di ritenere che i tirocini e gli apprendistati debbano costituire principalmente un'esperienza di apprendimento per i giovani, che possa aiutarli a decidere il loro futuro

⁷ Disponibile [online](#).

⁸ [Conference on the Future of Europe. Report on the final outcome. Maggio 2022.](#)

⁹ [Disponibile online.](#)

¹⁰ [Disponibile online.](#)

percorso professionale e a sviluppare le loro competenze per accedere a un'occupazione permanente.

In particolare, il 14 giugno 2023, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione basata sull'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹¹ con cui ha invitato la Commissione ad aggiornare la raccomandazione del Consiglio del 2014 e a trasformarla in uno strumento legislativo più forte. Ha inoltre invitato la Commissione a garantire norme minime di qualità per i tirocini, anche per quanto riguarda la retribuzione.

In questo contesto, nel suo programma di lavoro per il 2023¹² la Commissione ha annunciato un aggiornamento del quadro di qualità per i tirocini al fine di affrontare questioni quali l'equa remunerazione e l'accesso alla protezione sociale, nell'ambito del suo impegno volto all'attuazione del piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali e al raggiungimento degli obiettivi dell'UE per il 2030 nei settori dell'occupazione, delle competenze e della riduzione della povertà.

La presente proposta di direttiva rispecchia l'impegno politico, espresso negli orientamenti politici della presidente von der Leyen, di rispondere alle risoluzioni del Parlamento europeo basate sull'articolo 225 TFUE con una proposta legislativa, nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà nonché di quelli dell'accordo "Legiferare meglio". Tenendo conto di tali principi e delle limitazioni giuridiche all'azione dell'UE previste dai trattati, la proposta di direttiva si concentra sul sostegno agli Stati membri nel miglioramento e nella garanzia del rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti, nonché nella lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini.

La proposta di direttiva si applica ai tirocinanti che hanno un rapporto di lavoro quale definito dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e indipendentemente dal tipo di tirocinio. La proposta di direttiva è integrata da una proposta di raccomandazione rafforzata del Consiglio¹³, che si applica a tutti i tirocinanti e che affronta questioni di portata più ampia in materia di qualità e inclusività, anche per quanto concerne l'accesso alla protezione sociale. La proposta di raccomandazione del Consiglio si applica ai tirocinanti che sono lavoratori soltanto nei casi e nella misura in cui il diritto dell'Unione non preveda disposizioni equivalenti o più favorevoli.

La proposta di direttiva affronta due situazioni problematiche e illegali che sono state individuate in tutti i tipi di tirocinio nell'UE:

- nei casi in cui i tirocini **sono utilizzati per la loro finalità prevista**, ossia offrire ai tirocinanti l'opportunità di acquisire esperienza pratica e professionale, migliorare le loro competenze e accedere al mercato del lavoro, ma non sono conformi alla legislazione nazionale o dell'UE applicabile, essi costituiscono **tirocini non conformi**. In tali casi, i tirocinanti non godono di tutti i diritti loro spettanti. Come illustrato nella relazione sulla valutazione d'impatto che accompagna il presente documento, sono state riscontrate prove relative a casi di non conformità in tutta l'UE. È inoltre probabile che i casi di non conformità segnalati siano meno di quelli reali in ragione della complessità degli approcci normativi adottati negli Stati membri, della loro applicazione

¹¹ [Disponibile online.](#)

¹² [COM\(2022\) 548 final.](#)

¹³ COM(2024) 133 final.

generalmente scarsa e degli ostacoli specifici che impediscono ai tirocinanti di intraprendere azioni legali o presentare reclami (ad esempio la breve durata dei contratti; la necessità di assicurarsi una posizione più stabile sul mercato del lavoro; una dipendenza reale o percepita dal datore di lavoro; il timore di ripercussioni negative conseguenti all'avvio di un'azione legale o alla presentazione di un reclamo; o la mancanza di canali di segnalazione o di accesso alla rappresentanza);

- nei casi in cui **non vengono utilizzati per la finalità prevista** e sostituiscono posizioni di lavoro dipendente regolari, i presunti tirocini costituiscono **rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini**. In questi casi, i soggetti promotori dei tirocini eludono il diritto dell'UE o il diritto e i contratti collettivi nazionali che si applicano ai lavoratori regolari.

L'uso problematico e illegale dei tirocini pregiudica le condizioni di lavoro dei tirocinanti e dei lavoratori regolari e nuoce all'equità sociale. Può inoltre creare condizioni di disparità tra i soggetti promotori dei tirocini, il che rappresenta un problema per le imprese, tra cui le piccole e medie imprese (PMI). L'utilizzo di tirocini non conformi o di rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini costituisce una misura di riduzione dei costi per i datori di lavoro, che crea una situazione di vantaggio competitivo sleale rispetto ai datori di lavoro adempienti. Gli accordi di tirocinio illegali, in particolare i rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini, rappresentano anche un onere per le entrate pubbliche, in quanto non vengono pagate le imposte né i contributi previdenziali dovuti.

Sulla base dei risultati della valutazione del quadro di qualità per i tirocini, dell'ulteriore raccolta di dati e della consultazione in due fasi delle parti sociali dell'UE in linea con l'articolo 154 TFUE, la proposta di direttiva mira a conseguire gli obiettivi specifici illustrati di seguito.

Migliorare e far rispettare le condizioni di lavoro dei tirocinanti

La proposta di direttiva stabilisce il principio di non discriminazione al fine di garantire che, per quanto concerne le condizioni di lavoro (compresa la retribuzione), i tirocinanti non siano trattati in modo meno favorevole rispetto ai lavoratori comparabili appartenenti allo stesso stabilimento, a meno che non sussistano ragioni oggettive tali da giustificare un trattamento diverso. La proposta di direttiva contiene una serie di disposizioni che aiutano i tirocinanti a difendere i loro diritti in quanto "lavoratori". Garantisce ad esempio che i rappresentanti dei lavoratori possano avviare procedure per far valere i diritti dei tirocinanti. Introduce l'obbligo per gli Stati membri di istituire canali che consentano ai tirocinanti di denunciare pratiche scorrette e cattive condizioni di lavoro.

Lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini

La proposta di direttiva impone agli Stati membri di prevedere controlli e ispezioni efficaci da parte delle autorità competenti al fine di individuare rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini e adottare misure coercitive. Per stabilire se un tirocinio costituisca un rapporto di lavoro regolare camuffato da tirocinio, le autorità competenti dovrebbero prendere in considerazione, nelle loro valutazioni complessive, una serie di elementi indicativi stabiliti a livello di UE. Per facilitare tale valutazione, i datori di lavoro devono consentire alle autorità competenti di accedere a determinate informazioni, tra cui il numero, la durata e le condizioni di lavoro dei tirocini. Gli Stati membri sono inoltre tenuti a fissare un limite che indichi la durata eccessiva di un tirocinio e di tirocini ripetuti, anche consecutivi, presso lo stesso datore di lavoro. Ciò aiuterà le autorità nazionali a individuare eventuali rapporti di lavoro regolari

camuffati da tirocini. La proposta di direttiva impone inoltre agli Stati membri di fare in modo che i datori di lavoro migliorino la trasparenza includendo negli avvisi di posti vacanti per tirocinanti e negli annunci di tirocini informazioni sulle mansioni e sulle condizioni di lavoro previste, anche per quanto riguarda la retribuzione, la protezione sociale e gli elementi di apprendimento e formazione.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

Nell'ambito dell'Anno europeo delle competenze, l'UE ha deciso di promuovere una mentalità nel contesto della quale il miglioramento delle competenze e la riqualificazione costituiscono la norma. Colmare le carenze di competenze e affrontare gli squilibri tra domanda e offerta di competenze in tutta l'UE stimolerà la competitività, in particolare delle micro, piccole e medie imprese, garantendo una migliore corrispondenza tra le esigenze dei datori di lavoro e le competenze e le aspirazioni delle persone. La parità di accesso allo sviluppo di competenze e all'apprendimento basato sul lavoro contribuirà a ridurre le disuguaglianze, in particolare mettendo le persone in condizione di partecipare pienamente all'economia e alla società. L'Anno europeo delle competenze segue l'Anno europeo della gioventù, che ha sottolineato la necessità di dare ulteriore impulso alla creazione di opportunità di lavoro di qualità per i giovani, in linea con gli undici obiettivi per la gioventù della strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027¹⁴. Nella sua comunicazione sull'Anno europeo dei giovani 2022, la Commissione si è impegnata ad aggiornare il proprio quadro di qualità per i tirocini nel 2024 al fine di affrontare questioni quali l'equa retribuzione e l'accesso alla protezione sociale¹⁵.

Con il pacchetto di sostegno all'occupazione giovanile¹⁶ adottato nel luglio 2020, la Commissione ha proposto una raccomandazione relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani¹⁷, e una raccomandazione relativa a un quadro europeo modernizzato per l'istruzione e formazione professionale, entrambe adottate dal Consiglio¹⁸. La prima raccomanda specificamente che le offerte di tirocinio siano conformi alle norme minime stabilite nel quadro di qualità per i tirocini. La seconda stabilisce i principi fondamentali per fare in modo che l'istruzione e formazione professionale si adatti rapidamente alle esigenze del mercato del lavoro e offra opportunità di apprendimento di qualità a giovani e adulti. Pone un forte accento su opportunità migliori di apprendimento basato sul lavoro e sul miglioramento della garanzia della qualità.

Analogamente ai tirocini, gli apprendistati costituiscono un percorso importante per facilitare la transizione verso il mercato del lavoro. Il pacchetto di sostegno all'occupazione giovanile ha dato un nuovo impulso agli apprendistati, anche attraverso l'Alleanza europea per l'apprendistato¹⁹.

Queste iniziative intendevano migliorare la qualità e l'efficacia delle misure dell'UE volte a promuovere l'occupazione giovanile e sono sostenute da finanziamenti dell'Unione. Danno attuazione, tra l'altro, al primo e al quarto principio del pilastro europeo dei diritti sociali. Questi principi sanciscono il diritto a "un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi" e il diritto dei giovani "al proseguimento dell'istruzione, al

¹⁴ [GU C 456 del 18.12.2018](#), pag. 16.

¹⁵ COM(2024) 1 final.

¹⁶ COM(2020) 276 final.

¹⁷ GU C 372 del 4.11.2020, pag. 1.

¹⁸ GU C 417 del 2.12.2020, pag. 1.

¹⁹ [Disponibile online](#).

tirocinio o all'apprendistato oppure a un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema di istruzione".

L'*acquis* dell'UE in materia sociale e di lavoro stabilisce norme minime attraverso una serie di strumenti giuridici. Le disposizioni relative all'applicazione incluse nella presente proposta di direttiva mirano a garantire che i tirocinanti che sono lavoratori godano di tali diritti. Per questi tirocinanti sono particolarmente importanti gli strumenti giuridici a livello di UE indicati di seguito:

- la direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili²⁰, che prevede misure volte a garantire condizioni di lavoro adeguate alle persone che hanno rapporti di lavoro non standard. Rientra in tale contesto il diritto di ricevere informazioni dettagliate in forma scritta sugli aspetti essenziali del loro lavoro. Le norme minime stabilite dalla direttiva sono particolarmente rilevanti per i tirocinanti, data la durata generalmente limitata del loro rapporto di lavoro e la loro posizione vulnerabile sul mercato del lavoro;
- la direttiva sul lavoro a tempo determinato²¹, che mira a migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo l'applicazione del principio di non discriminazione dei lavoratori a tempo determinato (compresi i tirocinanti) rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato comparabili. Tale direttiva crea un quadro giuridico per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato. Garantisce inoltre l'accesso dei lavoratori a tempo determinato a opportunità di formazione adeguate e a informazioni sui posti vacanti all'interno dell'impresa affinché possano ottenere posti di lavoro a tempo indeterminato;
- la direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione europea²², che crea un quadro volto a migliorare l'adeguatezza dei salari minimi negli Stati membri che hanno introdotto salari minimi legali. Mira inoltre a promuovere la contrattazione collettiva in tutti gli Stati membri, migliorando nel contempo l'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo, ove previsto dal diritto e/o dai contratti collettivi nazionali. Stabilisce che, qualora autorizzino salari minimi legali diversi per specifici gruppi di lavoratori, gli Stati membri provvedono affinché tali variazioni rispettino i principi di non discriminazione e di proporzionalità;
- la direttiva quadro concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro²³, che stabilisce i principi fondamentali per promuovere il miglioramento della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro e garantisce prescrizioni minime di salute e sicurezza in tutta l'UE. Tale direttiva quadro conferma che, per quanto concerne la sicurezza del luogo di lavoro, si applicano le medesime norme ai

²⁰ GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 105.

²¹ GU L 175 del 10.7.1999, pag. 43. La clausola 2 della direttiva sul lavoro a tempo determinato stabilisce che gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, e/o le parti sociali stesse possono decidere che tale direttiva non si applichi ai rapporti di formazione professionale iniziale e di apprendistato o ai contratti e rapporti di lavoro definiti nel quadro di un programma specifico di formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico o che usufruisca di contributi pubblici.

²² GU L 275 del 25.10.2022, pag. 33.

²³ GU L 183 del 29.6.1989, pag. 1.

lavoratori e ai tirocinanti; è inoltre accompagnata da altre direttive incentrate su aspetti specifici della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro;

- la direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro²⁴, la quale fissa un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro. Vieta in particolare la discriminazione dei giovani tirocinanti in ragione della loro età.

La raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi²⁵ raccomanda agli Stati membri di provvedere affinché sia i lavoratori subordinati (compresi i tirocinanti che sono lavoratori) sia i lavoratori autonomi abbiano accesso a una protezione sociale effettiva e adeguata. Tale raccomandazione riguarda le prestazioni di disoccupazione, malattia e assistenza sanitaria, maternità e paternità, invalidità, vecchiaia e le prestazioni ai superstiti, così come quelle previste in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali.

La raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità²⁶ stabilisce 14 criteri per la definizione di apprendistati efficaci e di qualità che garantiscano sia lo sviluppo delle competenze inerenti al lavoro sia lo sviluppo personale degli apprendisti. Tiene conto della diversità dei sistemi di istruzione e formazione professionale nell'UE. In alcuni casi, anche gli apprendisti contemplati dal quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva, nella misura in cui essi rientrano nella nozione di "lavoratore" quale definita dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La presente proposta è coerente con le recenti politiche dell'UE, che mirano a consentire alle persone di acquisire maggiore autonomia attraverso l'istruzione, la formazione e lo sviluppo delle competenze. L'agenda per le competenze per l'Europa²⁷ mira a rafforzare la competitività sostenibile dell'UE, a garantire l'equità sociale e a sostenere la resilienza dei giovani.

La proposta è inoltre coerente con la proposta di raccomandazione del Consiglio "L'Europa in movimento" – opportunità di mobilità ai fini dell'apprendimento per tutti, del 15 novembre 2023²⁸. L'obiettivo di quest'ultima è rendere le opportunità di apprendimento in tutta l'UE più accessibili per tutti i giovani, compresi quelli con minori opportunità, quali le persone con disabilità, e promuovere l'attrattiva dell'UE come destinazione di apprendimento per talenti provenienti da paesi terzi.

Gli investimenti finanziari a sostegno del miglioramento delle competenze e della riqualificazione costituiscono il fulcro del Fondo sociale europeo Plus (FSE+), del dispositivo per la ripresa e la resilienza, del Fondo per una transizione giusta, di Erasmus+ e del programma Europa digitale. Lo sviluppo delle competenze è sostenuto anche dagli

²⁴ GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16.

²⁵ GU C 387 del 15.11.2019, pag. 1.

²⁶ GU C 153 del 2.5.2018, pag. 1.

²⁷ COM(2020) 274 final.

²⁸ COM(2023) 719 final. 2023/0405(NLE).

investimenti del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) a favore di infrastrutture e attrezzature per l'istruzione e la formazione.

La presente iniziativa costituisce anche una delle azioni previste dal piano d'azione della Commissione sulle carenze di competenze e di manodopera nell'UE²⁹.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

La proposta si basa sull'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, che prevede l'adozione di direttive che fissano le prescrizioni minime applicabili tra l'altro alle "condizioni di lavoro" di cui all'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE, evitando nel contempo di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese. Poiché non contiene misure che incidono direttamente sul livello delle retribuzioni, la proposta rispetta pienamente i limiti imposti all'azione dell'Unione dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE.

• Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)

Il quadro di qualità per i tirocini del 2014 ha aiutato gli Stati membri ad attuare modifiche strategiche e legislative, in particolare negli Stati membri i cui i sistemi di tirocinio sono meno sviluppati. In tutti gli Stati membri permangono tuttavia sfide significative per quanto riguarda l'utilizzo e la qualità dei tirocini e l'accesso agli stessi. Un'iniziativa dell'UE può contribuire a coordinare e concentrare gli sforzi degli Stati membri su misure in grado di affrontare i problemi specifici individuati in tutti i tipi di tirocini. Soltanto un'azione dell'UE può stabilire una disciplina comune e introdurre un quadro coerente di principi e norme minime in tutti gli Stati membri. L'iniziativa sosterrrebbe la convergenza sociale verso l'alto degli Stati membri e una migliore applicazione dei diritti del lavoro esistenti, contribuendo a migliorare la parità di condizioni per i tirocinanti e i soggetti promotori dei tirocini nell'UE.

L'azione dei soli Stati membri in risposta all'esigenza di far rispettare le condizioni di lavoro dei tirocinanti e di contrastare i rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini non offrirebbe necessariamente lo stesso livello di protezione in termini di trasparenza e prevedibilità e rischierebbe di aumentare le divergenze tra gli Stati membri. Le sfide individuate devono pertanto essere affrontate a livello di UE.

La proposta di direttiva si basa su un'armonizzazione minima dei sistemi nazionali che rispetta il potere discrezionale degli Stati membri di fissare standard più elevati e prevede la possibilità di affidare alle parti sociali l'attuazione della proposta di direttiva. Coerentemente con l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, la proposta sostiene e completa le azioni degli Stati membri mediante prescrizioni minime applicabili progressivamente.

• Proporzionalità

La presente proposta stabilisce prescrizioni minime, garantendo in tal modo che il livello di intervento sia mantenuto al minimo necessario per conseguire gli obiettivi. Gli Stati membri in cui vigono già disposizioni più favorevoli di quelle previste nella proposta non dovranno modificarle né renderle meno favorevoli. Gli Stati membri possono anche decidere di andare oltre le norme minime previste. I costi legati alla presente proposta sono ragionevoli e

²⁹ COM(2024) 131 final.

giustificati alla luce dell'obiettivo di rafforzare il rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti.

Il principio di proporzionalità è rispettato, considerate l'entità e la natura dei problemi individuati. Ad esempio, i datori di lavoro devono fornire alle autorità informazioni sui tirocini soltanto su richiesta. La valutazione d'impatto che accompagna la presente iniziativa ha permesso di valutare e mettere a confronto le varie opzioni strategiche in base alla loro proporzionalità rispetto allo scenario di base. L'opzione prescelta lascia agli Stati membri la possibilità di definire il metodo e la forma di intervento per conseguire gli obiettivi. Pertanto si limita a quanto è necessario per affrontare i problemi individuati e conseguire gli obiettivi specifici.

- **Scelta dell'atto giuridico**

L'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE stabilisce chiaramente che le direttive sono lo strumento giuridico da utilizzare per fissare le prescrizioni minime in materia di condizioni di lavoro che devono essere applicate progressivamente dagli Stati membri.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Nel 2022-2023 è stata effettuata una valutazione³⁰ della raccomandazione del Consiglio del 2014 su un quadro di qualità per i tirocini. Sebbene i tirocini rimangano un percorso importante per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, vi sono margini di miglioramento per quanto riguarda l'attuazione sul campo dei principi del quadro di qualità per i tirocini, nonché in relazione al monitoraggio e all'applicazione della legislazione nazionale in materia di tirocini. Diversi gruppi di portatori di interessi hanno ravvisato la necessità di rafforzare ulteriormente i diritti dei tirocinanti in materia di retribuzione e protezione sociale.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Nel 2022 si sono svolte attività di consultazione specifiche nel contesto della valutazione del quadro di qualità per i tirocini effettuata dalla Commissione nel 2023³¹, in particolare attraverso una consultazione pubblica. Tale valutazione si è basata anche su consultazioni mirate delle autorità nazionali e regionali competenti per le politiche in materia di istruzione, formazione e occupazione, delle parti sociali, dei fornitori di istruzione e formazione, degli esperti accademici che si occupano di questioni relative al mercato del lavoro, delle organizzazioni che rappresentano i giovani, dei giovani tirocinanti (che lo sono stati in passato, lo sono attualmente o potranno esserlo in futuro) e di altri portatori di interessi a livello di UE, nazionale e regionale. Al fine di raggiungere tutti questi portatori di interessi, sono stati utilizzati metodi e attività di consultazione diversi, quali colloqui, riunioni per consultazioni mirate, un'indagine mirata rivolta ai tirocinanti e studi di casi.

Per la presente proposta è stata effettuata una consultazione in due fasi delle parti sociali dell'UE ai sensi dell'articolo 154 TFUE. Durante la prima fase, svoltasi tra l'11 luglio e il 15 settembre 2023, le parti sociali sono state consultate in merito alla necessità e al possibile

³⁰ Commissione europea (2023), *Evaluation of the Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships* ([SWD\(2023\) 9 final](#)).

³¹ Commissione europea (2023), *Evaluation of the Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships* ([SWD\(2023\) 9 final](#)).

orientamento dell'azione dell'UE³². Nella seconda fase, svoltasi tra il 28 settembre e il 9 novembre 2023, la Commissione ha consultato le parti sociali in merito agli obiettivi e ai possibili percorsi legali per l'azione dell'UE³³. I sindacati hanno accolto con favore l'intenzione della Commissione di aggiornare il quadro di qualità per i tirocini. Ritengono che, sebbene i principi di detto quadro rimangano rilevanti, i tirocinanti abbiano bisogno di una protezione vincolante (sotto forma di una direttiva) che garantisca l'equità della retribuzione, delle condizioni di lavoro e della protezione sociale. Tale direttiva dovrebbe assicurare l'accesso a tutti i diritti di cui godono i lavoratori regolari ai sensi della legislazione dell'UE esistente. I sindacati hanno sottolineato che l'obiettivo principale dell'azione dell'UE deve essere la definizione di norme minime vincolanti per i tirocini nell'UE e la creazione di condizioni di parità che scoraggino gli abusi. Secondo i datori di lavoro, i principi del quadro di qualità per i tirocini del 2014 rimangono rilevanti. A loro avviso, bisognerebbe concentrarsi maggiormente sull'attuazione e sul monitoraggio di tale quadro, ma ritengono che una raccomandazione del Consiglio riveduta possa raggiungere il giusto equilibrio tra la promozione di norme minime e il mantenimento della flessibilità. I datori di lavoro si sono espressi a favore degli obiettivi di affrontare l'uso problematico dei tirocini, favorire l'accesso agli stessi e migliorarne la qualità. I datori di lavoro hanno inoltre sottolineato la mancanza di dati, in particolare sui tirocini nel libero mercato, e il legame tra la retribuzione e la qualità dei tirocini. Non è stato raggiunto un accordo tra le parti sociali sull'avvio di negoziati in vista della conclusione di un accordo a livello dell'Unione conformemente all'articolo 155 TFUE.

Inoltre, nell'ambito dello studio del contesto, delle sfide e delle possibili soluzioni in relazione alla qualità dei tirocini nell'UE, è stata condotta un'indagine online con portatori di interessi nazionali. L'obiettivo era raccogliere informazioni sulle pratiche attuali delle imprese in materia di tirocini e individuare le buone pratiche attuate negli Stati membri e il loro impatto sulla qualità dei tirocini. L'indagine si è svolta dal 15 giugno all'8 settembre 2023 ed è stata rivolta alle autorità pubbliche nazionali, alle associazioni nazionali di imprese/datori di lavoro, alle singole imprese, ai sindacati nazionali, alle organizzazioni giovanili nazionali, alle organizzazioni della società civile e agli istituti di istruzione. Sono stati inoltre condotti colloqui mirati con portatori di interessi a livello di UE.

Tra il 12 ottobre e il 9 novembre 2023 la direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL), la direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI (DG GROW) e l'Agenzia esecutiva del Consiglio europeo per l'innovazione e delle PMI (Eisma) hanno condotto, con il sostegno della rete Enterprise Europe, un'indagine dedicata del "gruppo PMI".

L'indagine Flash Eurobarometro (523)³⁴ ha esaminato le percezioni dei giovani riguardo alla loro integrazione nel mercato del lavoro, con particolare attenzione ai tirocini. Tra il 15 e il 24 marzo 2023 sono state intervistate online 26 334 persone di età compresa tra i 18 e i 35 anni provenienti da tutti gli Stati membri.

- **Assunzione e uso di perizie**

La proposta di direttiva si basa su diversi studi condotti per sostenere l'analisi dell'iniziativa:

- risultati preliminari di uno studio commissionato a esperti esterni: *Study exploring the context, challenges and possible solution in relation to the quality of traineeships in the EU*, preparato da un consorzio costituito da Ernst

³² [Disponibile online.](#)

³³ [Disponibile online.](#)

³⁴ [Eurobarometro: i tirocini aiutano i giovani a ottenere il loro primo lavoro.](#)

& Young (EY), dal Centro per gli studi politici europei (CEPS) e da Open Evidence (di prossima pubblicazione);

- uno studio esterno a sostegno della valutazione del quadro di qualità per i tirocini, relazione finale, gennaio 2023³⁵;
- l'indagine Flash Eurobarometro sulla percezione dei giovani riguardo alla loro integrazione nel mercato del lavoro, con particolare attenzione ai tirocini³⁶.

È stata tenuta in considerazione anche la risoluzione legislativa di iniziativa del Parlamento europeo, del 2023, su tirocini di qualità nell'UE, unitamente alla relativa valutazione del valore aggiunto europeo a cura del servizio di ricerca del Parlamento³⁷.

• **Valutazione d'impatto**

In linea con la propria politica "Legiferare meglio", la Commissione ha svolto una valutazione d'impatto³⁸, che ha permesso di effettuare un'analisi strutturata dei problemi strategici e degli obiettivi e opzioni strategiche corrispondenti e di valutarne l'impatto. Sono state prese in considerazione la sussidiarietà, l'efficacia, l'efficienza, la coerenza e la proporzionalità delle opzioni individuate nonché le modalità di monitoraggio e valutazione dell'iniziativa in futuro. Tale attività è stata sostenuta da una consultazione strutturata realizzata in seno alla Commissione tramite un gruppo direttivo interservizi³⁹, così come dallo studio sopra indicato, intitolato *Study exploring the context, challenges and possible solution in relation to the quality of traineeships in the EU*, di prossima pubblicazione.

Nella valutazione d'impatto sono stati individuati tre problemi: 1) l'uso problematico dei tirocini da parte dei soggetti che ne sono promotori; 2) la scarsa qualità dei tirocini; e 3) la disparità di accesso agli stessi. Nella valutazione d'impatto sono state esaminate tre opzioni strategiche, che combinano misure legislative e non legislative al fine di conseguire gli obiettivi dell'iniziativa in termini di garanzia del rispetto dei diritti applicabili ai tirocinanti, prevenzione dell'uso problematico dei tirocini, assicurazione di condizioni di lavoro eque e miglioramento dei contenuti di apprendimento, dell'accesso ai tirocini e dell'inclusività degli stessi. Nella valutazione dell'impatto delle opzioni sono state prese in considerazione anche le conseguenze indesiderate che le diverse opzioni strategiche possono avere, anche sull'offerta di tirocini.

L'opzione strategica prescelta individuata nella valutazione d'impatto è un pacchetto composto da una direttiva applicabile ai tirocinanti che sono lavoratori ai sensi del diritto dell'Unione e da una raccomandazione aggiornata del Consiglio riguardante tutti i tirocinanti. Si prevede che tale pacchetto apporti benefici a livello sociale per i tirocinanti, riducendo i tirocini problematici e di scarsa qualità grazie alla parità di trattamento, a una retribuzione e a una protezione sociale più eque, e migliorando l'accesso ai tirocini, in particolare per le persone in situazioni vulnerabili, tra cui le persone con disabilità, quelle che risiedono nelle regioni

³⁵ [Disponibile online.](#)

³⁶ [Disponibile online.](#)

³⁷ *The Quality of Traineeships in the EU – European added value assessment.* Disponibile [online](#).

³⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, relazione sulla valutazione d'impatto (2024) che accompagna la 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 camuffati da tirocini e la proposta di raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità rafforzato per i tirocini, di prossima pubblicazione.

³⁹ Comprendente il servizio giuridico, il segretariato generale e le seguenti direzioni generali: DG CNECT, DG EAC, JRC, DG COMM, DG GROW, DG JUST, DG REGIO e DG AGRI.

rurali, remote e ultraperiferiche, quelle provenienti da un contesto socio-economico svantaggiato e/o di migrazione, quelle appartenenti alla comunità Rom e quelle con un livello di istruzione inferiore. Si prevede che l'opzione prescelta comporti benefici economici per i soggetti promotori dei tirocini, quali una concorrenza di mercato più equa, un aumento della produttività e della competitività grazie a una forza lavoro più qualificata e diversificata e una riduzione dei costi di ricerca, di abbinamento tra domanda e offerta e di assunzione. I costi associati all'opzione prescelta si riferiscono a un possibile aumento del costo del lavoro, ai costi di adeguamento e ai costi potenziali derivanti da procedure amministrative o giudiziarie. Si prevede altresì che i bilanci e le amministrazioni nazionali beneficino di un aumento delle entrate fiscali e previdenziali e di una riduzione della spesa per la protezione sociale e l'attivazione.

La valutazione d'impatto è stata discussa inizialmente il 13 dicembre 2023 con il comitato per il controllo normativo della Commissione. Il 1° febbraio 2024 una relazione riveduta sulla valutazione d'impatto è stata presentata a detto comitato, che in data 22 febbraio 2024 ha emesso un parere positivo con riserve⁴⁰. Successivamente sono state affrontate le restanti osservazioni specificando ulteriormente le limitazioni relative ai dati utilizzati, rafforzando le discussioni concernenti le questioni relative alla parità di condizioni e alla concorrenza e fornendo ulteriori chiarimenti mirati sulla descrizione e sulla valutazione delle opzioni strategiche.

- **Diritti fondamentali**

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta") tutela un'ampia serie di diritti in materia di occupazione. Gli obiettivi della presente proposta sono in linea con la Carta. Poiché sancisce il principio di non discriminazione dei tirocinanti e prevede misure per la lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini, la presente proposta rafforzerebbe l'articolo 31 sulle condizioni di lavoro giuste ed eque e l'articolo 32 sulla protezione dei giovani sul luogo di lavoro, a norma del quale i giovani ammessi al lavoro devono essere protetti dallo sfruttamento economico.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Si propone che gli Stati membri recepiscano la proposta di direttiva due anni dopo la sua adozione e comunichino alla Commissione le misure nazionali di recepimento tramite la banca dati MNE (misure nazionali di recepimento). A norma dell'articolo 153, paragrafo 3, TFUE, essi possono affidare alle parti sociali il compito di recepire la direttiva mediante contratti collettivi. La Commissione è pronta a fornire sostegno tecnico agli Stati membri per l'attuazione della proposta di direttiva.

La Commissione propone di riesaminare l'attuazione della proposta di direttiva cinque anni dopo il termine per il suo recepimento e di avanzare, se del caso, modifiche legislative. I progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi dell'iniziativa saranno monitorati

⁴⁰ Comitato per il controllo normativo, secondo parere "positivo con riserve" sulla valutazione d'impatto relativa al quadro di qualità per i tirocini, del 28 febbraio 2024 (da pubblicare).

tramite una serie di indicatori chiave correlati agli obiettivi strategici. Tali indicatori e le relative fonti di dati sono specificati nell'allegato 15 della valutazione d'impatto. Il quadro di monitoraggio sarà oggetto di ulteriori adeguamenti in base alle prescrizioni giuridiche e attuative finali e alla tempistica definitiva.

- **Documenti esplicativi**

Gli Stati membri potrebbero utilizzare strumenti giuridici diversi per recepire la proposta di direttiva, per cui è giustificato chiedere agli Stati membri di accompagnare la notifica delle rispettive misure di recepimento con uno o più documenti. Questi ultimi dovrebbero chiarire il rapporto tra gli elementi costitutivi della proposta di direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento, conformemente alla dichiarazione politica comune del 28 settembre 2011 degli Stati membri e della Commissione sui documenti esplicativi⁴¹.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Capo I – Disposizioni generali

Articolo 1 – Oggetto

Questa disposizione fissa l'oggetto della direttiva, ossia stabilire un quadro comune di principi e misure volti a migliorare e garantire il rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e a contrastare i rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini.

Articolo 2 – Definizioni

Questa disposizione definisce una serie di termini e concetti necessari per interpretare le disposizioni della direttiva ("tirocinio", "tirocinante", "rapporto di lavoro regolare" e "dipendente regolare").

Capo II – Parità di trattamento

Articolo 3 – Principio di non discriminazione

L'articolo 3 sancisce il principio di non discriminazione dei tirocinanti. Prevede che gli Stati membri dispongano di misure atte a garantire che i tirocinanti non siano oggetto di discriminazione per quanto riguarda le condizioni di lavoro, compresa la retribuzione. Un trattamento diverso può però essere giustificato in base a ragioni oggettive, quali mansioni diverse, un livello inferiore di responsabilità o di intensità del lavoro o il peso della componente di apprendimento e formazione.

Questa disposizione si applica in aggiunta al principio di non discriminazione stabilito nella direttiva sul lavoro a tempo determinato, che prevede la parità di trattamento tra i lavoratori a tempo determinato e i lavoratori a tempo indeterminato comparabili appartenenti allo stesso stabilimento, a meno che non sussistano ragioni oggettive tali da giustificare un trattamento diverso. La disposizione aggiuntiva prevista dalla direttiva è necessaria, da un lato, in considerazione del fatto che la direttiva sul lavoro a tempo determinato consente agli Stati membri di escludere determinati tirocinanti dal suo ambito di applicazione e, dall'altro, al fine di garantire che anche i lavoratori a tempo determinato in una posizione comparabile possano servire da termine di paragone.

⁴¹ GU C 369 del 17.12.2011, pag. 14.

Capo III – Rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini

Articolo 4 – Misure per la lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini

Questa disposizione impone agli Stati membri di adottare misure adeguate per contrastare il fenomeno dei rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini. Gli Stati membri devono mettere in atto disposizioni che prevedano controlli e ispezioni efficaci da parte delle autorità competenti, al fine di individuare i casi in cui i rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini comportano livelli inferiori di protezione dei lavoratori, anche per quanto riguarda le condizioni di lavoro e la retribuzione, e di intervenire in tali casi.

Articolo 5 – Valutazione dei rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini

Questo articolo impone alle autorità competenti di effettuare una valutazione complessiva di tutti gli elementi fattuali nel determinare se un rapporto di lavoro regolare sia camuffato da tirocinio. Tale valutazione dovrebbe tenere conto di vari elementi, quali la durata, l'esistenza di una componente significativa di apprendimento e formazione, livelli equivalenti di mansioni e responsabilità e l'eventualità che il datore di lavoro richieda una precedente esperienza lavorativa per lo svolgimento del tirocinio.

Stabilisce inoltre, a carico dei datori di lavoro, un obbligo di informazione nei confronti delle autorità competenti, al fine di aiutare queste ultime a effettuare detta valutazione. Tale obbligo si applica soltanto su richiesta delle autorità. Devono essere fornite informazioni sul numero e sulla durata dei tirocini, sulle condizioni di lavoro (compresa la retribuzione), sulle componenti di apprendimento e formazione e sugli avvisi di posti vacanti per tirocini.

Stabilisce inoltre che gli Stati membri devono fissare un limite che indichi la durata eccessiva dei tirocini ai fini della valutazione e fissa norme concernenti il contenuto degli avvisi di posti vacanti per tirocini.

Capo IV – Applicazione e misure di sostegno

Articolo 6 – Attuazione e applicazione del diritto dell'Unione

L'articolo 6 impone agli Stati membri di adottare misure per l'attuazione e la garanzia del rispetto del diritto dell'UE applicabile ai lavoratori in relazione ai tirocinanti.

Articolo 7 – Diritto di ricorso

Questa disposizione prevede che gli Stati membri offrano accesso a un meccanismo efficace e imparziale di risoluzione delle controversie e un diritto di ricorso, comprendente anche il diritto a un risarcimento adeguato, qualora i diritti di un tirocinante siano violati ai sensi della direttiva o di altre normative del diritto dell'Unione applicabili ai lavoratori.

Articolo 8 – Procedure per conto dei tirocinanti o a loro sostegno

Questo articolo consente ai rappresentanti dei lavoratori di avviare, per conto di uno o più tirocinanti o a loro sostegno, procedimenti giudiziari o amministrativi per far valere i diritti dei tirocinanti, a condizione che questi ultimi siano d'accordo. Ciò dovrebbe aiutare i tirocinanti a superare gli ostacoli procedurali o legati ai costi.

Articolo 9 – Protezione da trattamento e conseguenze sfavorevoli

Questa disposizione prevede la protezione dei tirocinanti e dei loro rappresentanti da trattamenti o conseguenze sfavorevoli, in particolare per quanto concerne il licenziamento o suo equivalente, come conseguenza dell'esercizio dei diritti previsti dalla direttiva. Stabilisce inoltre il diritto dei tirocinanti che ritengano di essere stati licenziati per aver esercitato i loro diritti ai sensi della direttiva di chiedere al datore di lavoro di fornire ragioni debitamente giustificate per il licenziamento. Se un tirocinante presenta fatti che fanno presumere che sia stato licenziato per aver esercitato i propri diritti ai sensi della direttiva, la disposizione pone a carico del datore di lavoro l'onere di dimostrare che il licenziamento o le misure equivalenti sono state basate su ragioni diverse.

Articolo 10 – Sanzioni

Questo articolo impone agli Stati membri di prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di mancata ottemperanza agli obblighi derivanti dalla direttiva.

Capo V – Disposizioni finali

Articolo 11 – Non regresso e disposizioni più favorevoli

Questo articolo chiarisce che nessuna disposizione della direttiva dovrebbe essere interpretata in modo tale da ridurre la protezione dei lavoratori garantita da altri strumenti, e che la direttiva non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di protezione riconosciuto ai lavoratori, compresi i tirocinanti. Consente inoltre agli Stati membri di introdurre disposizioni più favorevoli ai lavoratori o di promuovere o consentire l'applicazione di contratti collettivi che siano più favorevoli ai lavoratori.

Articolo 12 – Recepimento e attuazione

Questa disposizione stabilisce la durata massima del periodo che gli Stati membri hanno a disposizione per recepire la direttiva nel diritto nazionale e comunicare alla Commissione le corrispondenti disposizioni. Tale periodo è fissato a due anni dopo la data di entrata in vigore. Sottolinea inoltre che gli Stati membri devono garantire un coinvolgimento adeguato delle parti sociali e possono affidare a queste ultime l'attuazione della direttiva.

Articolo 13 – Comunicazione di informazioni e riesame

Questo articolo impone agli Stati membri di presentare alla Commissione le informazioni necessarie per redigere una relazione sull'attuazione della direttiva, compresi dati sui tirocini, cinque anni dopo la sua entrata in vigore. Impone inoltre alla Commissione di presentare tale relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, accompagnata, se necessario, da una proposta legislativa.

Articoli 14 e 15 – Entrata in vigore e destinatari

Queste disposizioni stabiliscono che la direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e che gli Stati membri ne sono destinatari.

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")

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b),

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁴²,

visto il parere del Comitato delle regioni⁴³,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) Nel marzo 2014 il Consiglio ha adottato la raccomandazione su un quadro di qualità per i tirocini ("raccomandazione del 2014") per introdurre a livello di Unione norme di qualità per i tirocini. In detto documento si raccomandano 21 principi per il miglioramento della qualità dei tirocini, in particolare al fine di garantire contenuti di apprendimento e formazione di qualità elevata e condizioni di lavoro adeguate per sostenere le transizioni dall'istruzione al lavoro e aumentare l'occupabilità dei tirocinanti. La raccomandazione del 2014 riguarda tutti i tirocini, fatta eccezione per quelli che rientrano in programmi di istruzione e formazione formale e per quelli disciplinati dalla legislazione nazionale e il cui completamento costituisce un requisito obbligatorio per accedere a una data professione.
- (2) La raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità⁴⁴ contiene 14 criteri per apprendistati efficaci e di qualità il cui obiettivo è garantire che i programmi di apprendistato siano in grado di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro e offrano benefici sia ai discenti sia ai datori di lavoro. Tra di essi figurano criteri per le condizioni di apprendimento e di lavoro e criteri per le condizioni quadro.

⁴² GU C, [...], [...], ELI: [...]. .

⁴³ GU C, [...], [...], ELI: [...]. .

⁴⁴ Raccomandazione del Consiglio, del 15 marzo 2018, relativa a un quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità (GU C 153 del 2.5.2018, pag. 1).

- (3) La garanzia per i giovani rafforzata⁴⁵ mira a garantire che i giovani di età inferiore a 30 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. La raccomandazione del 2014 rappresenta un importante punto di riferimento per misurare la qualità delle offerte di tirocinio nel contesto della garanzia per i giovani rafforzata.
- (4) Le carenze di manodopera interessano numerose professioni e tutti i livelli di competenze. Si prevede che aumenteranno a causa del calo previsto della popolazione in età lavorativa e dell'aumento della domanda per diverse professioni rilevanti per la transizione verde e digitale. La minore partecipazione dei giovani al mercato del lavoro contribuisce a tali carenze. Tirocini di qualità possono rappresentare un percorso utile di miglioramento delle competenze e/o riqualificazione che consente alle persone di qualsiasi età di acquisire competenze pratiche sul posto di lavoro al fine di entrare nel mercato del lavoro od orientare la loro carriera in una nuova direzione.
- (5) I tirocini possono aiutare i giovani ad acquisire esperienza pratica e professionale, a migliorare la loro occupabilità e a facilitare la loro transizione verso un'occupazione stabile. In quanto tali, i tirocini costituiscono un'importante via d'accesso al mercato del lavoro. Per i datori di lavoro, i tirocini offrono l'opportunità di attrarre, formare e trattenere i giovani. Possono ridurre i costi di ricerca e assunzione di personale qualificato, quando ai tirocinanti viene offerta una posizione regolare in seguito al tirocinio. Tuttavia tale obiettivo può essere raggiunto solo se i tirocini sono di buona qualità e se offrono condizioni di lavoro decenti.
- (6) L'uso problematico dei tirocini continua a porre sfide, ad esempio quando posizioni di lavoro dipendente regolare vengono camuffate da tirocini, privando i lavoratori interessati dei loro pieni diritti ai sensi del diritto dell'Unione, del diritto e dei contratti collettivi nazionali e rischiando di intrappolarli in condizioni di lavoro precarie. I rapporti di lavoro camuffati da tirocini falsano la concorrenza tra imprese, mettendo in una posizione di svantaggio i datori di lavoro adempienti, e portano all'elusione degli obblighi fiscali e previdenziali dei datori di lavoro e alla sostituzione di posti di lavoro a tempo indeterminato. In altri casi è possibile che i datori di lavoro di tirocinanti veri e propri non rispettino tutti i requisiti derivanti dal diritto dell'Unione o dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi nazionali, privando i tirocinanti dei loro pieni diritti.
- (7) È inoltre meno probabile che i tirocinanti difendano i loro diritti a causa della loro posizione vulnerabile nel mercato del lavoro. L'assenza, la complessità o la diversità dei quadri normativi per i tirocini nei vari Stati membri, associata all'insufficiente applicazione della legislazione nazionale, alla mancanza di capacità di svolgere controlli e ispezioni e all'assenza di chiarezza riguardo all'autorità responsabile del controllo e dell'applicazione delle norme, sono tra i principali fattori alla base dell'uso problematico dei tirocini.
- (8) I dati indicano che una percentuale significativa di tirocinanti è soggetta a condizioni di lavoro meno favorevoli rispetto ai dipendenti regolari, anche per quanto concerne gli orari di lavoro, il diritto alle ferie, l'accesso alle attrezzature e la retribuzione.

⁴⁵ Raccomandazione del Consiglio, del 30 ottobre 2020, relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2020/C 372/01) (GU C 372 del 4.11.2020, pag. 1).

- (9) A livello di Unione, il quadro per la protezione dei lavoratori è fornito dagli strumenti giuridici esistenti, tra cui le direttive in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili⁴⁶, salari minimi adeguati⁴⁷, orario di lavoro⁴⁸, salute e sicurezza sul luogo di lavoro⁴⁹, uguaglianza e non discriminazione⁵⁰, equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza⁵¹, informazione e consultazione dei lavoratori⁵², lavoro a tempo determinato⁵³, lavoro a tempo parziale⁵⁴, distacco dei lavoratori⁵⁵ e lavoro tramite agenzia interinale⁵⁶. Tale quadro giuridico si applica pienamente ai tirocinanti che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Il quadro giuridico dell'Unione comprende anche raccomandazioni sulla qualità dei tirocini⁵⁷ e degli apprendistati⁵⁸ e sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi⁵⁹.
- (10) La conferenza sul futuro dell'Europa⁶⁰ ha presentato una proposta volta a garantire che i tirocini e i posti di lavoro per i giovani siano conformi a norme di qualità, anche per quanto concerne la retribuzione e il divieto di tirocini non retribuiti sul mercato del lavoro e al di fuori dell'istruzione formale.

⁴⁶ Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 105).

⁴⁷ Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (GU L 275 del 25.10.2022, pag. 33).

⁴⁸ Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU L 299 del 18.11.2003, pag. 9).

⁴⁹ Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183 del 29.6.1989, pag. 1).

⁵⁰ Tra le altre: direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16).

⁵¹ Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza (GU L 188 del 12.7.2019, pag. 79).

⁵² Direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori - Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sulla rappresentanza dei lavoratori (GU L 80 del 23.3.2002, pag. 29).

⁵³ Direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU L 175 del 10.7.1999, pag. 43).

⁵⁴ Direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES - Allegato: Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale (GU L 14 del 20.1.1998, pag. 9).

⁵⁵ Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 173 del 9.7.2018, pag. 16).

⁵⁶ Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale (GU L 327 del 5.12.2008, pag. 9).

⁵⁷ Raccomandazione del Consiglio, del 10 marzo 2014, su un quadro di qualità per i tirocini (GU C 88 del 27.3.2014, pag. 1).

⁵⁸ Raccomandazione del Consiglio, del 15 marzo 2018, relativa a un quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità (GU C 153 del 2.5.2018, pag. 1).

⁵⁹ Raccomandazione del Consiglio, dell'8 novembre 2019, sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (GU C 387 del 15.11.2019, pag. 1).

⁶⁰ [Relazione sul risultato finale, maggio 2022.](#)

- (11) Nel giugno 2023 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione ai sensi dell'articolo 225 TFUE recante raccomandazioni alla Commissione concernenti tirocini di qualità⁶¹. Con tale risoluzione il Parlamento europeo ha invitato la Commissione ad aggiornare il quadro di qualità per i tirocini del 2014 e a trasformarlo in uno strumento legislativo più forte. Ha inoltre invitato la Commissione a includere principi aggiuntivi in un quadro di qualità aggiornato per i tirocini. Nello specifico, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a "proporre una direttiva relativa ai tirocini nel libero mercato del lavoro, ai tirocini associati a politiche attive del mercato del lavoro e ai tirocini che costituiscono parte obbligatoria della formazione professionale, al fine di garantire norme minime di qualità, comprese norme sulla durata dei tirocini, l'accesso alla protezione sociale conformemente al diritto e alle prassi nazionali, nonché una retribuzione che garantisca un tenore di vita dignitoso al fine di evitare pratiche di sfruttamento".
- (12) La Commissione ha condotto una consultazione in due fasi delle parti sociali a livello di Unione, ai sensi dell'articolo 154 TFUE, in merito alla necessità, agli obiettivi e ai percorsi legali per una potenziale azione volta a migliorare ulteriormente la qualità dei tirocini. Le parti sociali non hanno raggiunto un accordo sull'avvio di negoziati su tali questioni. È tuttavia importante intervenire a livello di Unione in questo settore adeguando l'attuale quadro in materia di tirocini, tenendo conto nel contempo dei risultati della consultazione delle parti sociali.
- (13) La Commissione ha effettuato ampie consultazioni dei portatori di interessi, tra cui le organizzazioni di tirocinanti e di giovani, i soggetti promotori dei tirocini, le autorità pubbliche nazionali, gli istituti di istruzione e gli esperti del mondo accademico.
- (14) L'articolo 153, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE, conferisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare direttive che fissano prescrizioni minime in materia di condizioni di lavoro al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 151 TFUE, ossia la promozione dell'occupazione e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.
- (15) Considerando le sfide persistenti relative all'uso problematico dei tirocini nell'Unione, sono necessari ulteriori interventi per contrastare i rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini e per garantire che il diritto dell'Unione e nazionale applicabile ai lavoratori sia pienamente attuato e fatto rispettare in relazione ai tirocinanti. La presente direttiva affronta queste sfide stabilendo prescrizioni minime volte a migliorare e far rispettare le condizioni di lavoro dei tirocinanti nell'Unione e a contrastare i rapporti di lavoro camuffati da tirocini mediante la previsione di un quadro comune di principi e misure necessari per garantire la parità di trattamento e per attuare e far rispettare in modo più efficace il diritto dell'Unione e nazionale applicabile ai lavoratori.
- (16) La presente direttiva dovrebbe applicarsi ai tirocinanti dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Nella sua giurisprudenza, la Corte di giustizia ha stabilito criteri per determinare la situazione occupazionale di un lavoratore sulla base di un'analisi caso per caso.

⁶¹ Risoluzione del Parlamento europeo, del 14 giugno 2023, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti tirocini di qualità nell'Unione (2020/2005(INL)).

- (17) I programmi di apprendimento basato sul lavoro che rientrano nella definizione di tirocinio variano in modo significativo da uno Stato membro all'altro. Di conseguenza gli apprendistati possono rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva nella misura in cui gli apprendisti rientrano nella nozione di "lavoratore" quale definita dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- (18) Il capo III della direttiva si applica ai lavoratori dipendenti regolari che vengono falsamente qualificati come tirocinanti, ossia ai casi in cui i datori di lavoro qualificano un rapporto di lavoro regolare come un tirocinio che non costituisce un rapporto di lavoro oppure come un tirocinio che costituisce un rapporto di lavoro, ma che presenta un livello di retribuzione o altre condizioni di lavoro inferiori a quelle cui avrebbero diritto i lavoratori dipendenti regolari ai sensi del diritto dell'Unione o del diritto, dei contratti collettivi o delle prassi nazionali.
- (19) I tirocini che costituiscono rapporti di lavoro si distinguono dai rapporti di lavoro "regolari" in quanto sono limitati nel tempo, includono una componente significativa di apprendimento e formazione e sono intrapresi per acquisire esperienza pratica e professionale al fine di migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un'occupazione o l'accesso a una professione.
- (20) Il principio di non discriminazione è idoneo a contrastare gli abusi in relazione ai tirocini, ad esempio il riconoscimento ai tirocinanti di condizioni di lavoro meno favorevoli o di una retribuzione inferiore rispetto ai dipendenti regolari senza una giustificazione adeguata, nonché a garantire la sostenibilità dei tirocini come percorso verso opportunità di lavoro stabili. Può contribuire altresì a rendere i tirocini più accessibili ai gruppi di lavoratori in situazioni di vulnerabilità.
- (21) È quindi necessario stabilire il principio di non discriminazione per i tirocinanti, che dovrebbe essere applicato in aggiunta alla clausola 4 dell'allegato della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, a norma della quale, per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non devono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive tali da giustificare un trattamento diverso. I tirocinanti che hanno un rapporto di lavoro sono per definizione "lavoratori a tempo determinato" ai sensi di tale direttiva. La clausola sul principio di non discriminazione di cui a tale direttiva non consente però un confronto con altri lavoratori a tempo determinato. Inoltre la clausola 2, punto 2, dell'allegato di tale direttiva consente agli Stati membri di escludere determinati tipi di lavoratori dal suo ambito di applicazione, compresi quelli che hanno rapporti di formazione professionale iniziale e di apprendistato o contratti e rapporti di lavoro definiti nel quadro di un programma specifico di formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico o che usufruisca di contributi pubblici. Inoltre non riconosce la posizione particolarmente vulnerabile in cui si trovano i tirocinanti. È quindi necessario garantire che il principio della parità di trattamento rispetto ai lavoratori regolari si applichi a tutti i tirocinanti che hanno un rapporto di lavoro.
- (22) Gli Stati membri dovrebbero pertanto assicurare che, in relazione alle condizioni di lavoro, compresa la retribuzione, i tirocinanti non siano trattati in modo meno favorevole rispetto ai dipendenti regolari comparabili appartenenti allo stesso stabilimento, a meno che non sussistano ragioni oggettive tali da giustificare un

trattamento diverso. Il solo fatto di essere un tirocinante non può costituire una ragione per ricevere un trattamento meno favorevole rispetto ai dipendenti regolari appartenenti allo stesso stabilimento. Allo stesso tempo, mansioni diverse, minori responsabilità o un'intensità di lavoro inferiore rispetto ai dipendenti regolari comparabili possono costituire ragioni oggettive per un trattamento diverso, ove opportuno, in relazione alla condizione lavorativa in questione. L'entità della differenza di trattamento dovrebbe tuttavia essere proporzionata a tali ragioni.

- (23) L'applicazione del principio di non discriminazione richiede l'individuazione di un dipendente regolare comparabile impegnato in un tipo di lavoro o in un'occupazione uguale o simile a quella del tirocinante, tenendo in debito conto le qualifiche e le competenze.
- (24) Gli Stati membri dovrebbero disporre di misure adeguate per la lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini, che hanno l'effetto di offrire livelli di protezione, anche in termini di condizioni di lavoro e retribuzione, inferiori rispetto a quelli cui il lavoratore interessato avrebbe diritto ai sensi del diritto dell'Unione o del diritto, dei contratti collettivi o delle prassi nazionali.
- (25) È necessario garantire controlli e ispezioni efficaci da parte delle autorità competenti, in quanto sono essenziali per tutelare i diritti dei tirocinanti e contrastare i rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini. Tali controlli e ispezioni dovrebbero mirare a evitare la sostituzione del lavoro regolare con tirocini camuffati e a tutelare i diritti dei lavoratori.
- (26) La valutazione volta a stabilire se un rapporto di lavoro regolare sia camuffato da tirocinio dovrebbe basarsi sulle circostanze di fatto e non sulla designazione formale del rapporto contrattuale. Al fine di stabilire se un rapporto di lavoro regolare sia camuffato da tirocinio, le autorità competenti dovrebbero effettuare una valutazione complessiva di tutti i fatti pertinenti. Per agevolare la valutazione da parte delle autorità competenti, è opportuno stabilire gli elementi essenziali che consentono di distinguere un rapporto di lavoro regolare da un tirocinio camuffato. La valutazione di tali elementi dovrebbe essere effettuata caso per caso, tenendo in debita considerazione le circostanze di ciascun caso specifico. Di conseguenza gli elementi cui si fa riferimento sono indicativi e non esaustivi e non richiedono il raggiungimento di alcuna soglia specifica.
- (27) Il fatto che per un tirocinio sia richiesta un'esperienza lavorativa precedente acquisita nello stesso settore di attività o in un settore analogo può non essere un'indicazione di un rapporto di lavoro regolare camuffato da tirocinio se il datore di lavoro fornisce una giustificazione, ad esempio se un periodo equivalente di esperienze lavorative precedenti rappresenta un'alternativa al possesso di una laurea in un determinato settore di attività o di competenza.
- (28) Quando le autorità competenti effettuano l'analisi dei fatti per determinare l'esistenza di un rapporto di lavoro regolare camuffato da tirocinio, le informazioni necessarie per effettuare tale analisi potrebbero non essere sempre facilmente accessibili. Per consentire alle autorità competenti di svolgere le loro mansioni, su richiesta di tali autorità i datori di lavoro dovrebbero essere obbligati a fornire loro le informazioni necessarie di cui sono in possesso.
- (29) Gli Stati membri dovrebbero disporre di misure idonee ad agevolare la valutazione della reale natura di un presunto tirocinio. A tal fine dovrebbe essere stabilito un termine temporale che indichi la durata eccessiva di un tirocinio e di tirocini ripetuti,

anche consecutivi, presso lo stesso datore di lavoro. Una durata massima ragionevole dei tirocini non dovrebbe, in linea di principio, superare i sei mesi, come stabilito dalla raccomandazione del 2014. Gli Stati membri possono però prevedere che una durata maggiore sia giustificata qualora si fondi su ragioni oggettive. Esempi di tali eccezioni potrebbero essere i tirocini il cui completamento costituisce un requisito obbligatorio per accedere a una data professione, il cui percorso per l'acquisizione delle conoscenze, delle competenze e dell'esperienza necessarie giustifica un'esperienza di tirocinio più lunga. Alcuni tirocini che rientrano nel contesto di politiche attive del mercato del lavoro volte all'integrazione di persone in situazioni di vulnerabilità potrebbero anch'essi beneficiare di una durata maggiore. Alcuni tirocini che rientrano in programmi di istruzione formale o di istruzione e formazione professionale possono avere una durata maggiore per motivi legati ai programmi stessi.

- (30) L'obbligo in capo ai datori di lavoro di includere negli avvisi di posti vacanti per tirocinanti e negli annunci di tirocini informazioni sulle mansioni previste, sulle condizioni di lavoro, compresi la retribuzione, la protezione sociale e gli elementi di apprendimento e formazione, potrebbe essere soddisfatto mediante un link a un sito web contenente tali informazioni.
- (31) Oltre alla presente direttiva, gli Stati membri dovrebbero garantire la piena attuazione e applicazione dei diritti sanciti dall'*acquis* dell'Unione applicabili ai tirocinanti che hanno un rapporto di lavoro.
- (32) Alcuni strumenti giuridici recenti, quali la direttiva (UE) 2019/1152 e la direttiva (UE) 2023/970⁶², hanno sviluppato un ampio sistema di disposizioni di applicazione dell'*acquis* sociale nell'Unione. Tali disposizioni dovrebbero essere incluse nella presente direttiva in modo da contribuire a garantire l'efficacia dell'applicazione e della difesa dei diritti dei tirocinanti derivanti dalla presente direttiva e da altre normative dell'Unione applicabili ai lavoratori.
- (33) I tirocinanti dovrebbero avere accesso a un meccanismo efficace e imparziale di risoluzione delle controversie e beneficiare di un diritto di ricorso, comprendente anche il diritto a un risarcimento adeguato. I tirocinanti dovrebbero essere informati in merito ai meccanismi di ricorso affinché possano esercitare il diritto di ricorso. Visto il carattere fondamentale del diritto a una protezione giuridica effettiva, i tirocinanti dovrebbero continuare a fruire di tale protezione anche dopo la fine del tirocinio che ha dato origine a una presunta violazione dei diritti previsti dalla presente direttiva o da altre normative dell'Unione applicabili ai lavoratori.
- (34) Al fine di garantire un livello più efficace di protezione dei tirocinanti, i rappresentanti dei lavoratori dovrebbero poter avviare procedimenti per difendere uno qualsiasi dei diritti e degli obblighi derivanti dalla presente direttiva o da altre normative dell'Unione applicabili ai lavoratori per conto di uno o più tirocinanti o a loro sostegno.
- (35) I tirocinanti dovrebbero godere di un'adeguata protezione giudiziaria e amministrativa da qualsiasi trattamento e conseguenza sfavorevole derivante da un reclamo presentato al datore di lavoro o risultante da un procedimento avviato al fine di far rispettare i diritti previsti dalla presente direttiva o da altre normative dell'Unione applicabili ai

⁶² Direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione (GU L 132 del 17.5.2023, pag. 21).

lavoratori. In particolare, i tirocinanti dovrebbero essere protetti dal licenziamento o suo equivalente e da ogni misura destinata a preparare il licenziamento o suo equivalente in ragione dell'esercizio dei diritti previsti dalla presente direttiva o da altre normative dell'Unione applicabili ai lavoratori.

- (36) Gli Stati membri dovrebbero stabilire norme relative a sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per i casi di violazione dei diritti previsti nell'ambito di applicazione della presente direttiva. Le sanzioni possono essere di tipo amministrativo e finanziario, ad esempio ammende o il pagamento di un risarcimento, o di altro tipo.
- (37) La presente direttiva stabilisce prescrizioni minime, lasciando così impregiudicata la prerogativa degli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli. I diritti acquisiti in base al quadro giuridico in essere dovrebbero continuare ad applicarsi, a meno che la presente direttiva non introduca disposizioni più favorevoli.
- (38) Poiché gli obiettivi della presente direttiva, ossia la garanzia del rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e la lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della loro portata e dei loro effetti, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (39) Nell'attuare la presente direttiva, gli Stati membri dovrebbero evitare di imporre inutili vincoli amministrativi, finanziari e giuridici, in particolare se questi ostacolano la creazione e lo sviluppo di micro, piccole e medie imprese. Gli Stati membri sono pertanto incoraggiati a valutare l'impatto delle rispettive misure di recepimento su tali imprese per accertarsi che queste ultime non subiscano effetti sproporzionati, riservando particolare attenzione alle microimprese e agli oneri amministrativi, e sono invitati a pubblicare i risultati di tali valutazioni e a fornire sostegno a tali imprese se necessario.
- (40) Gli Stati membri possono affidare alle parti sociali l'attuazione della presente direttiva, laddove le parti sociali lo richiedano congiuntamente e a condizione che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per essere sempre in grado di assicurare i risultati prescritti dalla presente direttiva. Gli Stati membri dovrebbero inoltre adottare, in conformità al diritto e alle prassi nazionali, misure adeguate per garantire l'effettiva partecipazione delle parti sociali nonché promuovere e rafforzare il dialogo sociale in vista dell'attuazione delle disposizioni della presente direttiva,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Capo I

Disposizioni generali

Articolo 1 *Oggetto*

La presente direttiva stabilisce un quadro comune di principi e misure per il miglioramento e la garanzia del rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e per la lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini.

Articolo 2
Definizioni

Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni seguenti:

- a) "tirocinio": un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, con una componente di apprendimento e formazione significativa, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un rapporto di lavoro regolare o l'accesso a una professione;
- b) "tirocinante": qualsiasi persona che intraprende un tirocinio e ha un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia;
- c) "rapporto di lavoro regolare": qualsiasi rapporto di lavoro diverso da un tirocinio;
- d) "dipendente regolare": qualsiasi persona avente un rapporto di lavoro regolare.

Capo II
Parità di trattamento

Articolo 3
Principio di non discriminazione

Gli Stati membri provvedono affinché, in relazione alle condizioni di lavoro, compresa la retribuzione, i tirocinanti non siano trattati in modo meno favorevole rispetto ai dipendenti regolari comparabili appartenenti allo stesso stabilimento, a meno che non sussistano ragioni oggettive tali da giustificare un trattamento diverso, quali mansioni diverse, un livello inferiore di responsabilità o di intensità del lavoro o il peso della componente di apprendimento e formazione.

In assenza di un dipendente regolare comparabile nello stesso stabilimento, il raffronto deve essere effettuato in riferimento al contratto collettivo applicabile o, in mancanza di quest'ultimo, in conformità con la legge o le prassi nazionali.

Capo III

Rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini

Articolo 4

Misure per la lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini

Gli Stati membri prevedono controlli e ispezioni efficaci da parte dalle autorità competenti per individuare, e contrastare mediante misure coercitive, le pratiche con cui un rapporto di lavoro regolare viene camuffato da tirocinio con l'effetto di offrire livelli di protezione, anche in termini di condizioni di lavoro e retribuzione, inferiori a quelli cui il lavoratore interessato avrebbe diritto ai sensi del diritto dell'Unione o del diritto, dei contratti collettivi o delle prassi nazionali.

Articolo 5

Valutazione dei rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini

1. Al fine di stabilire se un presunto tirocinio costituisca un rapporto di lavoro regolare, le autorità competenti effettuano una valutazione complessiva di tutti gli elementi fattuali pertinenti. Tale valutazione tiene conto, tra l'altro, degli elementi indicativi seguenti:
 - a) l'assenza di una componente significativa di apprendimento o formazione nel presunto tirocinio;
 - b) la durata eccessiva del presunto tirocinio o dei presunti tirocini multipli e/o consecutivi presso lo stesso datore di lavoro da parte della stessa persona;
 - c) livelli equivalenti di mansioni, responsabilità e intensità del lavoro per i presunti tirocinanti e per i dipendenti regolari in posizioni comparabili presso lo stesso datore di lavoro;
 - d) il requisito di un'esperienza lavorativa precedente per i candidati al tirocinio, acquisita nello stesso settore di attività o in un settore analogo in assenza di una giustificazione adeguata;
 - e) una percentuale elevata di presunti tirocini rispetto ai rapporti di lavoro regolari presso lo stesso datore di lavoro;
 - f) un numero significativo di presunti tirocinanti presso lo stesso datore di lavoro che hanno completato due o più tirocini o hanno avuto rapporti di lavoro regolari nello stesso settore di attività o in un settore analogo prima dello svolgimento del presunto tirocinio.

2. Al fine di consentire alle autorità competenti di effettuare la valutazione di cui al paragrafo 1, su richiesta, il datore di lavoro fornisce a tali autorità le informazioni seguenti:
 - a) il numero dei tirocini e dei rapporti di lavoro regolari;
 - b) la durata dei tirocini;
 - c) le condizioni di lavoro, comprese le retribuzioni, le mansioni e le responsabilità dei presunti tirocinanti e dei dipendenti regolari in posizioni comparabili;
 - d) le descrizioni delle componenti di apprendimento e formazione dei tirocini;
 - e) gli avvisi di posti vacanti per tirocini.

3. Al fine di agevolare la valutazione di cui al paragrafo 1, gli Stati membri:
- a) definiscono un termine temporale che indichi la durata eccessiva di un tirocinio e di tirocini ripetuti, anche consecutivi, presso lo stesso datore di lavoro;
 - b) impongono ai datori di lavoro di includere negli avvisi di posti vacanti per tirocinanti e negli annunci di tirocini informazioni sulle mansioni previste e sulle condizioni di lavoro, anche per quanto riguarda la retribuzione, la protezione sociale e gli elementi di apprendimento e formazione.

Gli Stati membri possono prevedere eccezioni al termine temporale di cui alla lettera a) nei casi in cui una durata maggiore sia giustificata da ragioni oggettive.

Capo IV

Applicazione e misure di sostegno

Articolo 6

Attuazione e applicazione del diritto dell'Unione

Gli Stati membri adottano misure efficaci per garantire che tutte le normative dell'Unione applicabili ai lavoratori siano pienamente attuate e applicate in relazione ai tirocinanti. In particolare, gli Stati membri:

- a) garantiscono che le informazioni sui diritti dei tirocinanti siano rese pubbliche in modo chiaro, completo e facilmente accessibile;
- b) elaborano orientamenti per i datori di lavoro dei tirocinanti in merito al quadro giuridico dei tirocini, compresi gli aspetti pertinenti del diritto del lavoro e della protezione sociale;
- c) prevedono controlli e ispezioni efficaci da parte delle autorità competenti per far rispettare le pertinenti disposizioni del diritto del lavoro in relazione ai tirocinanti;
- d) garantiscono che le autorità competenti dispongano delle risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie per effettuare controlli e ispezioni efficaci e abbiano la competenza per infliggere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive;
- e) sviluppano, in particolare attraverso attività di formazione e orientamenti, la capacità delle autorità competenti di individuare e perseguire in maniera proattiva i datori di lavoro inadempienti;
- f) garantiscono, in collaborazione con le autorità competenti, che i tirocinanti dispongano di canali per denunciare pratiche scorrette e cattive condizioni di lavoro e forniscono informazioni su tali canali.

Articolo 7
Diritto di ricorso

Gli Stati membri provvedono affinché i tirocinanti, compresi coloro il cui rapporto di lavoro è cessato, abbiano accesso a un meccanismo di risoluzione delle controversie efficace e imparziale e benefico di un diritto di ricorso, comprendente anche il diritto a un risarcimento adeguato, in caso di violazioni dei loro diritti previsti dalla presente direttiva o da altre normative dell'Unione applicabili ai lavoratori.

Articolo 8
Procedure per conto dei tirocinanti o a loro sostegno

Gli Stati membri garantiscono che i rappresentanti dei lavoratori possano avviare qualsiasi procedura giudiziaria o amministrativa pertinente per far valere i diritti e gli obblighi derivanti dalla presente direttiva o da altre normative dell'Unione applicabili ai lavoratori. Tali soggetti possono agire per conto di uno o più tirocinanti o a loro sostegno in caso di violazione di qualsiasi diritto o obbligo derivante dalla presente direttiva o da altre normative dell'Unione applicabili ai lavoratori, con l'approvazione del tirocinante o dei tirocinanti interessati.

Articolo 9
Protezione da trattamento e conseguenze sfavorevoli

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per proteggere i tirocinanti e i loro rappresentanti da qualsiasi trattamento sfavorevole da parte del datore di lavoro e da qualsiasi conseguenza sfavorevole derivante da un reclamo presentato al datore di lavoro o da un procedimento promosso al fine di garantire il rispetto dei diritti previsti dalla presente direttiva o da altre normative dell'Unione applicabili ai lavoratori.
2. In particolare gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare il licenziamento o suo equivalente, e ogni misura destinata a preparare il licenziamento o suo equivalente, di tirocinanti per il fatto che questi abbiano esercitato i diritti previsti dalla presente direttiva o da altre normative dell'Unione applicabili ai lavoratori.
3. I tirocinanti che ritengono di essere stati licenziati, o soggetti a misure con effetto equivalente, per il fatto di aver esercitato i diritti previsti dalla presente direttiva o da altre normative dell'Unione applicabili ai lavoratori possono chiedere al datore di lavoro di fornire ragioni debitamente giustificate del licenziamento o delle misure equivalenti. Il datore di lavoro fornisce tali ragioni per iscritto.
4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che, quando i tirocinanti di cui al paragrafo 3 presentano, dinanzi a un organo giurisdizionale o a un'altra autorità od organo competente, fatti in base ai quali si può presumere che vi siano stati tale licenziamento o tali misure equivalenti, incomba al datore di lavoro dimostrare che il licenziamento o le misure equivalenti hanno trovato il loro fondamento su ragioni diverse da quelle di cui al paragrafo 2.
5. Agli Stati membri non è fatto obbligo di applicare il paragrafo 4 ai procedimenti nei quali l'istruzione dei fatti spetta all'organo giurisdizionale o a un'altra autorità od organo competente.
6. Salvo diversa disposizione degli Stati membri, il paragrafo 4 non si applica alle procedure penali.

Articolo 10

Sanzioni

Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva o delle pertinenti disposizioni già in vigore riguardanti i diritti che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

Capo V

Disposizioni finali

Articolo 11

Non regresso e disposizioni più favorevoli

1. Nessuna disposizione di cui alla presente direttiva può essere interpretata in modo da ridurre la protezione dei lavoratori prevista da altri strumenti del diritto dell'Unione o dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi nazionali.
2. La presente direttiva non costituisce una ragione valida per ridurre il livello generale di protezione già riconosciuto ai lavoratori, compresi i tirocinanti, negli Stati membri.
3. La presente direttiva lascia impregiudicata la prerogativa degli Stati membri di applicare o introdurre disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli ai lavoratori o di promuovere o consentire l'applicazione di contratti collettivi che siano più favorevoli ai lavoratori.

Articolo 12

Recepimento e attuazione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il [due anni dall'entrata in vigore]. Essi ne informano immediatamente la Commissione.
2. Le misure di cui al paragrafo 1 adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.
3. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.
4. Gli Stati membri, in conformità del diritto e delle prassi nazionali, adottano misure adeguate per garantire l'effettiva partecipazione delle parti sociali nonché promuovere e rafforzare il dialogo sociale in vista dell'attuazione della presente direttiva.
5. Gli Stati membri possono affidare alle parti sociali l'attuazione della presente direttiva, laddove le parti sociali lo richiedano congiuntamente e a condizione che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per essere sempre in grado di assicurare i risultati prescritti dalla presente direttiva.

Articolo 13
Comunicazione di informazioni e riesame

1. Entro [cinque anni dalla data di recepimento] gli Stati membri comunicano alla Commissione tutte le informazioni relative all'attuazione della presente direttiva necessarie a consentire alla Commissione di redigere una relazione. Tali informazioni includono dati sui tirocini al fine di consentire un monitoraggio e una valutazione adeguati dell'attuazione della presente direttiva.
2. La Commissione presenta la relazione di cui al paragrafo 1 al Parlamento europeo e al Consiglio. La relazione è accompagnata, se del caso, da una proposta legislativa.

Articolo 14
Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 15
Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
La presidente

Per il Consiglio
Il presidente