

Professionalità studi

*Trimestrale on-line di studi su
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

In questo numero

I servizi di placement universitario in Italia

- *Quadro giuridico-istituzionale del placement universitario*
- *Lo stato dell'arte dei servizi di placement universitario*
- *La fruizione dei servizi di placement: prospettive pedagogiche*
- *La regolazione dei tirocini nella prospettiva euro-unitaria*

N. 2 aprile-maggio-giugno 2024

PROFESSIONALITÀ STUDI

Rivista trimestrale, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio dei problemi e delle trasformazioni del lavoro in una prospettiva multidisciplinare e interdisciplinare favorita dal filo conduttore del concetto di «professionalità». Contatto: professionalitastudi@edizionistudium.it

COMITATO DEI GARANTI

Giuseppe Bertagna, Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo
Roberto Rizza, Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bologna
Giuseppe Scaratti, Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università di Bergamo
Michele Tiraboschi, Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia

COMITATO DI DIREZIONE

Cristina Alessi, Diritto del lavoro, Università di Brescia
Andrea Bellini, Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università Sapienza di Roma
Lilli Casano, Diritto del lavoro, Università dell'Insubria
Emmanuele Massagli, Didattica e pedagogia speciale, Università LUMSA
Andrea Potestio, Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo
Francesco Seghezzi, Sociologia dei processi economici e del lavoro, ADAPT
Michele Tiraboschi (coordinatore), Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia

REDAZIONE

Francesco Alifano (Università di Modena e Reggio Emilia); **Massimiliano Barattucci** (Università di Bergamo); **Paolo Bertuletti** (Università di Bergamo); **Fulvio Cucchisi** (Università di Udine); **Emanuele Dagnino** (Università di Modena e Reggio Emilia); **Arianna Ferraguzzo** (Università dell'Insubria); **Giorgio Impellizzieri** (redattore capo, Università di Modena e Reggio Emilia); **Giuseppina Papini** (Università di Siena); **Elena Prodi** (Università di Macerata); **Gianluca Scarano** (Università di Torino)

CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

Anna Alaimo, Diritto del lavoro, Università di Catania; **Henar Álvarez Cuesta**, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Sociologia dei processi economici, del lavoro, dell'ambiente e del territorio, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Diritto dell'Economia e dei mercati finanziari ed agroalimentari, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brollo**, Diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Massimiliano Costa**, Pedagogia generale e sociale, Università Ca' Foscari Venezia; **Silvia Ciucciiovino**, Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Fabrizio D'Aniello**, Pedagogia generale e sociale, Università di Macerata; **Daniela Dato**, Pedagogia del lavoro, Università di Foggia; **Madia D'Onghia**, Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fili**, Diritto del lavoro, Università di Udine; **Dietmar Frommberger**, Vocational Education, University of Osnabrück (*Germany*); **Rodrigo Garcia Schwarz**, Derechos Fundamentales, Universidade de Mogi das Cruzes, San Paolo, (*Brasile*); **Jordi García Viña**, Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Politécnica de Cartagena (*España*); **Alessandra La Marca**, Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Nicole Maggi Germain**, Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Didattica generale, Università di Macerata; **Fernando Marhuenda Fluixa**, Teaching and scholastic organisation, Università Valencia (*España*); **Claudio Melacarne**, Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Derecho del

Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Santiago de Compostela (*España*); **Massimiliano Monaci**, Sociologia generale, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Philosophie politique, Université de Rennes (France); **Paolo Pascucci**, Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Matthias Pilz**, Business Education and International Vet Research, University of Koeln (*Germany*); **Flavio Vincenzo Ponte**, Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Pier Giuseppe Rossi**, Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Fabio Sacchi**, Didattica generale e pedagogia speciale, Università Telematica Pegaso; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Área de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Adriana Schiedi**, Pedagogia generale e sociale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro; **Johannes Schmees**, Norwegian University of Science and Technology, Vocational Teacher Education, Trondheim (*Norway*); **Maurizio Sibilio**, Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Relazioni industriali, Università di Brescia; **Maura Striano**, Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Lucia Valente**, Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Paolo Tomassetti**, Diritto del lavoro, Università di Milano; **Vidmantas Tutlys**, Vytautas Magnus University, Education Science, Kaunas (*Lithuania*); **Sabine Vanhulle**, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Pier Antonio Varesi**, Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zanniello**, Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione.

SOMMARIO - n. 2/2024

Editoriale

MICHELE TIRABOSCHI, *Il placement universitario in Italia: problemi e prospettive* 1

Ricerche: *Il placement universitario in Italia: criticità e prospettive di un servizio (per il lavoro)*

GIUSEPPINA PAPINI, *Il placement universitario tra esegesi del dato normativo e politiche per l'occupabilità*..... 5

GILDA ROTA, ANNA BOARETTO, ARIANNA CATTARIN, MASSIMILIANO LOLLIS, ANTONELLA MAGLIOCCHI, MICHELE TRITTA, *La rete dei Career Service italiani*..... 39

SERENA CIPRIETTI, *I giovani tra Università e lavoro: il ruolo cruciale dei servizi di placement*..... 45

SOFIA TORRESANI, MASSIMO MARCUCCIO, *La mancata fruizione dei servizi di orientamento universitario. Elementi per messa a punto di una cornice concettuale*..... 71

ARIANNA ZANONI, *Una ricerca empirica sui servizi di placement universitari in Italia* 118

Interventi

GIORGIO IMPELLIZZIERI, *La proposta di direttiva UE sui tirocini: problemi definitivi e principio di non discriminazione* 233

La proposta di direttiva UE sui tirocini: problemi definitivi e principio di non discriminazione

*Giorgio Impellizzeri**

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Alla ricerca dello statuto giuridico del tirocinante a livello euro-unitario. – 3. Il controverso ambito di applicazione della proposta di direttiva. – 4. Il principio di non discriminazione e la prospettiva di *enforcement*. – 5. Prime valutazioni sull’impatto potenziale della direttiva sulla normativa interna.

1. Introduzione

Le iniziative legislative a livello euro-unitario in materia di lavoro trovano attenzioni alterne tra gli osservatori italiani. Negli ultimi anni, ad esempio, non sono certo mancate puntuali analisi e dense riflessioni di prospettiva sulle proposte di direttive che hanno intercettato alcune delle questioni al centro del dibattito politico-sindacale interno, come quella in materia di salario minimo ⁽¹⁾ o quella in materia di lavoro tramite piattaforma ⁽²⁾. Di tutt’altro tenore, per contro, l’interesse suscitato in altre occasioni, come nel caso della proposta di direttiva, presentata dalla Commissione europea il 20 marzo 2024 all’interno di un pacchetto che si compone anche di una proposta di revisione della raccomandazione

* *Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro presso l’Università di Modena e Reggio Emilia.*

⁽¹⁾ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai salari minimi adeguati nell’Unione europea, 28.10.2020, COM(2020) 682 final. In tema vedi la sezione ricerche del fascicolo n. 2/2021 della rivista *DRI* e in particolare i contributi di Marco Barbieri, Alessandro Bellavista e Massimiliano Delfino.

⁽²⁾ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali. In tema vedi la sezione “Reports & Comments” e in particolare i contributi di Anna Alaimo, Annamaria Donini, Patrizia Tullini e Alessandra Ingraio.

del Consiglio del 2014 su un quadro di qualità per i tirocini ⁽³⁾. Non soltanto la proposta di raccomandazione, ma anche la stessa proposta di direttiva 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”) ⁽⁴⁾, infatti, sono passate quasi del tutto sotto traccia.

Eppure le proporzioni del fenomeno economico e sociale dei tirocini sono tutt’altro che residuali e le implicazioni di un eventuale intervento del legislatore euro-unitario possono essere dirompenti per il mercato del lavoro europeo e italiano. È stato infatti calcolato che ogni anno in Europa sono attivi oltre tre milioni di rapporti di tirocinio e che la metà dei giovani tra i quindici e i trentaquattro anni ha completato almeno un periodo di tirocinio ⁽⁵⁾. Solo in Italia, nell’ultimo decennio il numero di tirocini extracurricolari, gli unici rispetto ai quali viene svolto un monitoraggio istituzionale, è pressoché raddoppiato, dai 185mila del 2012 ai 355mila al periodo precedente alla crisi pandemica, con un leggero calo nell’ultimo biennio ⁽⁶⁾.

Volano di questa notevole crescita, in Italia agevolato anche dalla torsione lavoristica impressa dalla disciplina di legge che ha favorito l’utilizzo dello strumento per ottenere forza lavoro “camuffata” a basso costo ⁽⁷⁾, è stato proprio il programma europeo *Youth Guarantee*, finanziato dal Fondo sociale europeo, che ha garantito ai datori di lavoro ospitanti i percorsi di tirocinio la copertura dei costi relativi alle indennità versate ai tirocinanti ⁽⁸⁾, consentendo dunque alle aziende di attivare tirocini in

⁽³⁾ Proposta di raccomandazione del Consiglio, 20.3.2024, COM(2024), 133 final,

⁽⁴⁾ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 20.3.2024, COM(2024) 133 final.

⁽⁵⁾ C. ALCIDI, C. ASTARITA, H. CRICHTON-MILLER, T. KISS-GALFAVI, A. OUNNAS, L. WESTHOFF, L. LECHARDOY, G. STAZI, *Study exploring the context challenges and possible solutions in relation to the quality of traineeships in the EU*, Publications Office of the European Union, 2024, spec. p. 11.

⁽⁶⁾ ANPAL, *Quarto rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari*, Collana Biblioteca Anpal, n. 32, 2024.

⁽⁷⁾ È quanto ho provato ad argomentare in G. IMPELLIZZIERI, *La disciplina dei tirocini extracurricolari in Italia tra finalità formative e torsione lavoristica*, in *RGL*, 2024, n. 2, pp. 242-260 a cui sia consentito rinviare.

⁽⁸⁾ In tema vedi A. ELEVELD, T. BAZZANI, A. DE LE COUR, E. STASZEWSKA, *Implementation of the European Youth Guarantee and the Right to Work: A Comparative Analysis of Traineeship Programmes Under the Eu Active Labour Market Policy*, in

modo quasi del tutto gratuito, favorendone significativamente la diffusione, non senza abusi e distorsioni ampiamente documentati dagli studiosi del mercato del lavoro e, in particolare, delle transizioni scuola-università-lavoro ⁽⁹⁾.

Le evoluzioni del quadro normativo a livello euro-unitario in materia di tirocinio non possono dunque non interessare gli studiosi italiani, almeno quelli più attenti alle diverse forme di interazione tra lavoro e formazione ⁽¹⁰⁾. Tanto più in una fase storica come quella attuale in cui la disciplina di riferimento di questo particolare istituto del tirocinio è in cerca di ricomposizione dopo un tentativo di riforma, disposto con l'articolo 1, commi 720-724 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 – anch'esso passato perlopiù inosservato ⁽¹¹⁾ – parzialmente abortito con la sopraggiunta sentenza della Corte costituzionale del 14 aprile 2023, n. 70 ⁽¹²⁾ e il decorso del termine entro il quale avrebbe dovuto trovarsi un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni per la definizione di nuove linee-guida condivise in materia di tirocini diversi da quelli curricolari ⁽¹³⁾.

Obiettivo del presente contributo, una volta ricomposto il quadro concettuale di riferimento sullo stato dei tirocini in Europa (§ 2), è quello di indagare l'ambito di applicazione della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio (§ 3), oltre che le disposizioni minime disposte in materia di parità di trattamento e di *enforcement* (§ 4), anche al fine di valutare il loro eventuale impatto sulla normativa italiana (§ 5).

International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Volume 38, Issue 3, 2022, pp. 269-298.

⁽⁹⁾ A. PAZ-FUCHS, *Trainees – the new army of cheap labour: Lessons from workfare?*, in A. STEWART, R. OWENS, N. O'HIGGINS, A. HEWITT (a cura di), *Internships, Employability and the Search for Decent Work Experience*, Edward Elgar, 2021, pp. 255-268.

⁽¹⁰⁾ Lo studio monografico di riferimento in materia di tirocini è P. PASCUCCI, *Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, Giappichelli, 2008.

⁽¹¹⁾ Tra i primi e pochi commenti vedi M. TIRABOSCHI, *Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022*, in *Bollettino ADAPT*, 31 gennaio n. 4, ADAPT University Press.

⁽¹²⁾ Cfr. P. PASCUCCI, «Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurricolari, in *RGL*, 2023, n. 4, II, pp. 486-496.

⁽¹³⁾ L'art. 1, co. 721, legge n. 234/2023 disponeva un termine di centottanta giorni entro il quale Stato e Regioni avrebbe dovuto riordinare la disciplina dei tirocini secondo i criteri ivi indicati. È in particolare il criterio di cui alla lettera a) del comma 721, che promuoveva una revisione della disciplina funzionale a circoscrivere la platea dei beneficiari dei tirocini ai soggetti con difficoltà di inclusione sociale ad essere stato oggetto del sindacato dei giudici della Corte costituzionale.

2. Alla ricerca dello statuto giuridico del tirocinio a livello euro-unitario

Non esiste allo stato attuale una definizione giuridica di “tirocinio” all’interno dell’ordinamento euro-unitario, oltre quella di *soft law* contenuta nella Raccomandazione su un quadro di qualità per i tirocini del 2014⁽¹⁴⁾ secondo la quale «per tirocinio si intende un periodo di pratica lavorativa limitata, retribuito o no, con una componente di apprendimento e formazione, il cui obiettivo è l’acquisizione di un’esperienza pratica e professionale»⁽¹⁵⁾.

Alla fattispecie del tirocinio sono dunque ricondotte situazioni di fatto e situazioni giuridiche anche molto eterogenee, che variano in base alla normativa⁽¹⁶⁾ e ai fattori istituzionali e di contesto⁽¹⁷⁾ di ciascuno Stato membro. Si è soliti distinguere, a tal proposito, tra almeno quattro declinazioni differenti di tirocinio a seconda delle finalità del periodo di tirocinio (prevalentemente formativa; prevalentemente occupazionale; ecc.), dell’ambito in cui esso è svolto (il circuito dell’istruzione e formazione; i percorsi di ricollocazione; ecc.) e delle caratteristiche dei soggetti beneficiari (studenti; disoccupati; ecc.)⁽¹⁸⁾:

- (i) i tirocini di mercato (*open market traineeships*), attivati sulla base del mero accordo individuale tra il datore di lavoro e il tirocinante, finalizzati a fornire a quest’ultimo una prima esperienza di lavoro e una formazione *on-the-job*;
- (ii) i tirocini di politica attiva (*ALMP traineeships*), attivati tramite accordo triangolare tra il datore di lavoro, il tirocinante e i servizi pubblici per l’impiego che promuovono e incentivano, anche attraverso

⁽¹⁴⁾ Raccomandazione del Consiglio dell’Unione Europea del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini (2014/C 88/01)

⁽¹⁵⁾ *Considerando* n. 27 della Raccomandazione (2014/C 88/01).

⁽¹⁶⁾ Cfr. A. STEWART, R. OWENS, A. HEWITT, I. NIKOLOUDAKIS, *The regulation of internships. A comparative study*, Working Paper No. 240 (Employment), Employment Policy Department, Ilo, 2018.

⁽¹⁷⁾ Cfr. M. R. BUSEMEYER, C. TRAMPUSH, *The comparative Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford University Press, 2012.

⁽¹⁸⁾ C. ALCIDI, C. ASTARITA, H. CRICHTON-MILLER, T. KISS-GALFAVI, A. OUNNAS, L. WESTHOFF, L. LECHARDOY, G. STAZI, *Study exploring the context challenges*, cit., spec. p. 1.

la corresponsione di indennità e sussidi l'utilizzo del tirocinio per favorire l'occupazione di giovani disoccupati o inattivi;

(iii) i tirocini curriculari (*education curricula traineeships*), svolti nell'ambito di un percorso formale di istruzione e formazione;

(iv) i tirocini professionali obbligatori (*mandatory professional traineeships*), necessari per ottenere l'abilitazione a svolgere una determinata professione (sanitaria, legale, commerciale, ecc.).

Ciascuna tipologia di tirocinio è presidiata da termini e condizioni di utilizzo diversi che, a loro volta, variano di ordinamento in ordinamento, secondo modelli di regolazione differenti che talvolta includono i tirocinanti (identificati o meno come lavoratori) nel più ampio sistema delle fonti del diritto del lavoro o del diritto sociale; talaltra escludono l'applicazione di queste leggi, anche promulgando regolamentazioni speciali⁽¹⁹⁾. In alcuni ordinamenti giuridici il tirocinio è ricondotto *tout court* nell'alveo dei rapporti di lavoro (p.e. in Belgio), in altri lo status di lavoratore è riconosciuto soltanto nei casi di tirocinio professionale obbligatorio (p.e. in Olanda, Ungheria e Polonia) ovvero in presenza di alcuni elementi quali la subordinazione e la soggezione ai poteri di direzione e controllo del datore di lavoro ovvero la retribuzione (p.e. in Germania, Danimarca o in Lituania)⁽²⁰⁾. Così come non mancano ordinamenti che non disciplinano affatto certe tipologie di tirocini, come nel caso dei paesi che non prevedono alcuna disposizione legale in materia di tirocini di mercato (p.e. Italia, Ungheria o Austria) o dei paesi che non includono i tirocini tra i servizi per l'impiego e le misure di politica attiva e (p.e. Germania, Olanda e Irlanda)⁽²¹⁾.

A rendere ancora più complesso lo scenario e ogni tentativo di comparazione tra ordinamenti giuridici diversi è inoltre il concorso, che segue regole diverse in ciascun Stato membro, tra il tirocinio e gli altri schemi giuridici rivolti alla popolazione giovanile che combinano la finalità occupazionale con le diverse forme di *work based learning*. Basti pensare al caso dell'apprendistato, anch'esso sprovvisto di un quadro definitivo

⁽¹⁹⁾ A. STEWART, R. OWENS, A. HEWITT, I. NIKOLOUDAKIS, *The regulation of internships. A comparative study*, cit., spec. p. XII.

⁽²⁰⁾ C. ALCIDI, C. ASTARITA, H. CRICHTON-MILLER, T. KISS-GALFAVI, A. OUNNAS, L. WESTHOFF, L. LECHARDOY, G. STAZI, *Study exploring the context challenges and possible solutions in relation to the quality of traineeships in the EU*, cit., spec. pp. 125-126.

⁽²¹⁾ *Ibidem*.

omogeneo a livello internazionale ⁽²²⁾. A livello europeo, secondo il comune sentire, l'apprendistato è inteso come un segmento del sistema dell'istruzione ed educazione nel quale la formazione è dunque tipo "formale", a differenza di quanto accade nei tirocini che, al contrario, sono caratterizzati da una più marcata dimensione lavorativa e da una formazione informale, vaga e indeterminata ⁽²³⁾. Nell'ordinamento italiano, ma così anche in altri ordinamenti (come quelli anglosassoni), i termini del rapporto tra apprendistato e tirocinio sono invece ribaltati: l'apprendistato è inteso anzitutto, se non esclusivamente, come contratto di lavoro e il tirocinio, al contrario, nella sua declinazione curricolare, è l'unico strumento di alternanza formativa veramente accolto dal circuito ordinamentale di istruzione e formazione (anche terziaria) ⁽²⁴⁾.

Innanzitutto a un contesto così frammentato, per il legislatore europeo non è facile intervenire in modo efficace e pertinente rispetto alla pluralità di forme di tirocini esistenti e alla polivalenza di un istituto che, non a caso, taluno ha ritenuto essere dotato di uno statuto giuridico «vuoto» o quantomeno «paradossale» ⁽²⁵⁾. In molti ordinamenti – incluso quello italiano – i legislatori interni paiono del resto più preoccupati di definire ciò che il tirocinio non è (un rapporto di lavoro ordinario) piuttosto che di darne una definizione positiva. Lo status del tirocinante risulta così svuotato si discutono più facilmente i diritti negati (ma sarebbe meglio dire: non applicabili) in termini di retribuzione e sicurezza sociale, che quelli riconosciuti – sulla cui effettività ben si potrebbero avviare riflessioni e

⁽²²⁾ Cfr. D. McCANN, A. STEWART, *Quality, Formality and the Evolution of International Labour Law: The New ILO Quality Apprenticeships Standard*, in *Industrial Law Journal*, 2024.

⁽²³⁾ J. J. VOTINIUS, M. RÖNNMAR, *Internships and apprenticeships in Sweden, collective bargaining and social partner involvement*, in A. STEWART, R. OWENS, N. O'HIGGINS, A. HEWITT (a cura di), *Internships, Employability and the Search for Decent Work Experience*, The ILO Future of Work Series, no. 2, Edward Elgar, 2021, pp. 145-162, qui p. 145.

⁽²⁴⁾ Benché non vi sia una base informativa ufficiale sul dato di diffusione dei tirocini curricolari, a differenza di quelli extracurricolari, si può ragionevolmente assumere come fatto notorio che ogni anno in Italia siano attivati tirocini curricolari in numero superiore ai circa dieci mila contratti di apprendistato duale di c.d. primo e terzo livello. Vedi INAPP, *La lenta ripresa dell'apprendistato. XXI Rapporto di monitoraggio*, 2023, spec. p. 12.

⁽²⁵⁾ J. HELME, *The Problems and Paradoxes with the EU's Regulation of Traineeships: a Way Forward*, in *Industrial Law Journal*, 2024, qui p. 6

indagini – come quelli relativi alla componente formativa e alla validazione e trasparenza degli apprendimenti ⁽²⁶⁾.

Questa complessità emerge del resto anche nell'unica fonte euro-unitaria, pur di *soft law*, vigente in materia di tirocini, cioè la già menzionata Raccomandazione del 2014 su un quadro di qualità per i tirocini. La raccomandazione in questione, infatti, per un verso non chiarisce se il tirocinante sia o meno un lavoratore né specifica se abbia o meno diritto a un compenso ⁽²⁷⁾; per l'altro, lascia del tutto incerto il quadro concettuale e normativo di riferimento per i tirocini curriculari e professionali, rispetto ai quali non trova applicazione ⁽²⁸⁾, benché questi rappresentino rispettivamente il 42 e 17 per cento dei tirocini retribuiti e il 77 e l'8 per cento dei tirocini non retribuiti attivati in Europa ⁽²⁹⁾.

A dieci anni dall'entrata in vigore della raccomandazione, la stessa Commissione europea ha tratto un bilancio in chiaro-scuro circa le condizioni dei tirocinanti europei, evidenziando come la metà degli Stati membri non abbia adottato alcun provvedimento per allinearsi agli standard qualitativi indicati dalla raccomandazione. Permangono altresì numerosi profili di criticità ⁽³⁰⁾: forme di tirocinio, in specie quelle a mercato, del tutto o quasi non regolate; contenuti formativi spesso insufficienti a fronte di periodi di tirocinio comunque più lunghi di sei mesi; mancanza degli standard minimi di trasparenza circa le condizioni di ingaggio ma anche di validazione e riconoscibilità degli apprendimenti; assenza di cooperazione le parti sociali.

In questo contesto, il Parlamento europeo, in data 14 giugno 2023 ha approvato una risoluzione ai sensi dell'art. 225 TFUE ⁽³¹⁾, invitando la Commissione a una revisione della raccomandazione del Consiglio del

⁽²⁶⁾ G. IMPELLIZZIERI, *La disciplina dei tirocini extracurriculari in Italia tra finalità formative e torsione lavoristiche*, cit., spec. pp. 247-253.

⁽²⁷⁾ Considerando n. 27 della Raccomandazione (2014/C 88/01).

⁽²⁸⁾ Considerando n. 28 della Raccomandazione (2014/C 88/01).

⁽²⁹⁾ C. ALCIDI, C. ASTARITA, H. CRICHTON-MILLER, T. KISS-GALFAVI, A. OUNNAS, L. WESTHOFF, L. LECHARDOY, G. STAZI, *Study exploring the context challenges*, cit. spec. pp. 9-11.

⁽³⁰⁾ Commission Staff Working Document “Applying the Quality Framework for Traineeships Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Youth Guarantee and the Youth Employment initiative three years on” (SWD/2016/0324 final).

⁽³¹⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 14 giugno 2023 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti tirocini di qualità nell'Unione (2020/2005(INL)).

2015, anche valutando di «trasformarla in uno strumento legislativo più forte» (art. 8), che aggiunga «nuovi principi al quadro di qualità per i tirocini», tra cui l'accesso a «un'adeguata compensazione da parte dei tirocinanti in linea con il costo della vita», l'accesso «alla protezione sociale» e «la segnalazione delle irregolarità e di condizioni inadeguate nel corso del tirocinio tramite canali di comunicazione definiti».

3. Il controverso ambito di applicazione della proposta di direttiva

In data 20 marzo 2024 la Commissione europea ha approvato 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 regolari camuffati da tirocini (“direttiva sui tirocini”) ⁽³²⁾.

L'iniziativa legislativa, oltre che dar seguito alla già menzionata risoluzione del Parlamento europeo del 14 giugno 2023, si colloca nel più ampio piano di azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, che fissa l'obiettivo di una riduzione del tasso di giovani NEET entro il 2030 dal 12,6 al 9 per cento ⁽³³⁾, intendendo il tirocinio come leva privilegiata per offrire, da un lato, ai giovani, «l'opportunità di acquisire un'esperienza pratica e professionale» e «migliorare le loro competenze» e, dall'altro lato, alle imprese, «l'opportunità di attrarre, formare e trattenere il proprio personale» ⁽³⁴⁾ in un contesto economico in cui «le carenze di manodopera interessano numerose professioni» e sono destinate ad aumentare «a causa del calo previsto della popolazione in età lavorativa e dell'aumento della domanda per diverse professioni rilevanti la transizione verde e digitale» ⁽³⁵⁾.

La finalità della direttiva è quella di migliorare e far rispettare le condizioni di lavoro dei tirocinanti e di definire criteri e strumenti per la lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini ⁽³⁶⁾. Pertanto, la Commissione ha individuato la base giuridica della proposta nell'art. 153, par. 2, lett. b), TFUE che, come noto, prevede l'adozione di direttive che

⁽³²⁾ COM(2024) 132 final.

⁽³³⁾ COM(2021) 102 final, § 2.

⁽³⁴⁾ Vedi il § 1 della relazione alla proposta di direttiva.

⁽³⁵⁾ *Considerando* n. 4 della proposta di direttiva.

⁽³⁶⁾ Art. 1 della proposta di direttiva.

fissano le prescrizioni minime applicabili, tra le altre cose, alle «condizioni di lavoro» di cui all'art. 153, par. 1, lett. b), TFUE, nei limiti previsti dall'art. 153, par. 5, TFUE non incidendo direttamente sul livello delle retribuzioni (*infra*).

La scelta di fondare la proposta di direttiva sull'art. 153 del TFUE, che riguarda la promozione dell'occupazione e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, è legata non solo a una volontà politica di estendere ai tirocinanti tutele simili a quelle dei lavoratori ordinari, ma anche a una necessità tecnica. La Commissione, infatti, ha optato per questa base giuridica perché consente l'adozione di strumenti più vincolanti rispetto a una semplice raccomandazione. In alternativa, l'UE avrebbe potuto basarsi sull'art. 166 del TFUE, che disciplina l'ambito dell'istruzione e della formazione professionale, nel quale rientrano anche i tirocini come strumento per migliorare la formazione e favorire l'inserimento nel mercato del lavoro (art. 166, par. 2). Tuttavia, tale base giuridica limita l'UE all'adozione di raccomandazioni non vincolanti (art. 166, par. 4), senza possibilità di utilizzare atti normativi che impongano obblighi diretti agli Stati membri.

L'avvertita esigenza di introdurre una disciplina di *hard law*, ovviamente tramite armonizzazione minima, si scontra però con un ambito applicativo che deve necessariamente essere limitato all'ambito del lavoro. Da qui, dunque, la scelta di inserire la proposta di direttiva in un pacchetto più ampio contenente la proposta di revisione della raccomandazione che trova la sua base giuridica proprio nell'art. 166, par. 4, TFUE e che interviene pertanto anche sui profili formativi del tirocinio.

Dalla scelta della base giuridica, com'è ovvio, discendono infatti notevoli conseguenze relativamente all'ambito di applicazione della proposta di direttiva e della proposta di raccomandazione. In particolare, la direttiva, secondo quanto si legge nel *considerando* n. 16, troverebbe applicarsi soltanto nei confronti dei «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». Ciò significa che non tutto l'universo dei tirocinanti è destinatario della proposta di direttiva – o meglio, come si vedrà (*infra*, § 4), di parte di questa – ma solo una porzione, cioè quella che, secondo le discipline di legge dei paesi membri, è già ricondotta nell'alveo del lavoro subordinato. Ivi incluso, come specificato dal *considerando* n. 17, nella forma dell'apprendistato ogni qualvolta gli apprendisti «rientrano nella nozione

di “lavoratore”» secondo l’ordinamento giuridico dello Stato membro di riferimento.

È quanto confermato anche dall’art. 2 della proposta di direttiva, recante le «Definizioni», secondo cui, a fini della direttiva deve considerarsi «tirocinante: qualsiasi persona che intraprende un tirocino e ha un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascun Stato membro» (art. 2, lett. b), laddove, a sua volta, il tirocinio è «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» (art. 2, lett. a).

Dal tenore letterale dell’art. 2 della proposta di direttiva, così come da quello dei considerando testé menzionati, pare pertanto chiara la scelta di distinguere le modalità di intervento a seconda dello status riconosciuto ai tirocinanti dagli Stati membri, intervenendo sulle «condizioni di lavoro» dei tirocinanti fintanto che questi siano già qualificati come lavoratori, senza intendere di classificare di *default* i tirocinanti con dipendenti ordinari.

In altre parole, la Commissione europea con la sua proposta non intende imporre agli Stati membri di qualificare come lavoro subordinato ogni forma di tirocinio ma persegue l’obiettivo di garantire a tutti i tirocinanti, ove ingaggiati tramite contratto di lavoro e non altro schema giuridico prettamente formativo, di godere delle tutele tipicamente riconosciute ai lavoratori ordinari.

Senonché, non è mancato chi ha interpretato in modo diverso ambito di applicazione e finalità della proposta di direttiva, intendendo che obiettivo del legislatore europeo fosse al contrario quello di attrarre il tirocinio nell’alveo del lavoro subordinato, pregiudicando l’autono di ciascuno Stato membro di ricondurre i tirocini ad altro inquadramento giuridico, financo non lavoristico.

È questa, per esempio, la posizione del governo italiano contenuta nella relazione trasmessa ai sensi dell’articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 34, nell’ambito dei meccanismi di partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell’Unione europea, poi approvata dalla XIV Commissione della Camera dei deputati competente

in materia di Politiche dell'Unione europea ⁽³⁷⁾. Secondo il Governo italiano, infatti, la proposta di direttiva «*sembra* ricondurre il tirocinio nell'alveo dei contratti di lavoro salariato» e «*non sembra* tenere adeguatamente in considerazione le specificità degli ordinamenti come quello italiano in cui i tirocini, pur condividendo alcuni elementi di un contratto di lavoro, rappresentano un percorso di formazione e non assumono la forma di lavoro subordinato».

A ben vedere, questa interpretazione, che intende violato l'art. 153, par. 2, lett. b), TFUE, secondo il quale le prescrizioni minime delle direttive devono tener conto «delle condizioni e delle norme tecniche esistenti in ciascuno degli Stati membri», non pare fino in fondo recepitibile. Benché sia vero che la delimitazione dell'ambito di applicazione possa *sembrare* ambigua – come ha fatto notare anche il Comitato economico e sociale europeo che, nel suo Parere alla proposta di direttiva, ha raccomandato che le definizioni di cui all'art. 2 della proposta o, quantomeno, i considerando siano formulati di modo da escludere ogni obbligo per gli Stati membri di classificare i tirocini come rapporto di lavoro ove ciò non sia già previsto dalla normativa interna ⁽³⁸⁾ – da una interpretazione sistematica della direttiva si può ricavare un quadro diverso ⁽³⁹⁾.

Anzitutto, deve evidenziarsi che, come si legge nel *considerando* n. 18, il capo III della direttiva dedicata alle misure di *enforcement* contro i rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini, trova applicazione non solo nei confronti dei lavoratori dipendenti regolari che vengono falsamente qualificati come tirocinanti ma anche «ai casi in cui i datori di lavoro qualificano un rapporto di lavoro regolare come un tirocinio che non costituisce un rapporto di lavoro». Da ciò si può dedurre che nell'impianto della direttiva è ben ammessa la coesistenza tra percorsi di tirocinio svolti nell'ambito di un rapporto di lavoro e percorsi di tirocinio

⁽³⁷⁾ Vedi il Documento (Doc. XVIII-bis, n. 38) approvato il 12 giugno 2024 dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione Europea) della Camera dei deputati nell'ambito della verifica di sussidiarietà di cui all'articolo 6 del protocollo n. 2 allegato al trattato di Lisbona.

⁽³⁸⁾ Vedi il Parere del Comitato economico e sociale europeo “Direttiva sui tirocini e quadro di qualità rafforzato per i tirocini”, SOC/805, adottato l'11 luglio 2024.

⁽³⁹⁾ Ove non bastasse, si veda il discorso del Commissario europeo per il lavoro e i diritti sociali Nicolas Schmit presso il Comitato Economico e Sociale Europeo in data 11 luglio 2024 (speech/24/3748) nel quale è precisato che «la direttiva trova applicazione solo nei confronti dei tirocinanti che sono lavoratori. Ciò significa che non ambisce a cambiare lo status occupazione dei tirocini previsto dalle leggi nazionali».

svolti al di fuori di un rapporto di lavoro, pur conservando l'obiettivo di contrastare tutti i percorsi di tirocini fittizi, inquadrati in un contratto di lavoro, che non presentano i tratti caratterizzanti dei tirocini genuini (*infra*, § 4).

In questo senso, inoltre, devo leggersi anche la distinzione operata dall'art. 2 della proposta di direttiva tra la definizione di «tirocinio» e quella di «tirocinante». Solo nella fattispecie del tirocinante è prescritto come elemento qualificante, e innovativo rispetto alla definizione formulata nella raccomandazione del 2014, l'esistenza di un «contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto» (art. 2, lett. b) mentre in quella di tirocinio è ricondotto qualunque «periodo di pratica lavorativa di durata limitata con una componente di apprendimento e formazione significativa» (art. 2, lett. a), senza che, con ciò, sia richiesta la sussistenza di un contratto di lavoro. Non a caso, il capo II della direttiva, dedicato alla «Parità di trattamento» si rivolge espressamente ed esclusivamente ai «tirocinanti» senza mai fare riferimento alla nozione di tirocinio, a indicare come il principio di non discriminazione, disposto dall'art. 3 della direttiva, non trovi applicazione nei casi in cui le leggi dello Stato membro non considerino il tirocinante come un lavoratore a tutti gli effetti, escludendo dunque l'obbligo di assimilare i trattamenti economici e normativi del tirocinante non lavoratore a quelli del lavoratore. Diversamente, nel già richiamato capo III il riferimento è generalmente alla nozione di tirocinio, seppur non manchino nelle disposizioni di riferimento anche degli ambigui richiami alla nozione di «presunto tirocinante» all'interno dei criteri per la corretta qualificazione del rapporto.

A conferma del fatto che è ampiamente salvaguardata la prerogativa di ciascun Stato membro di non qualificare i rapporti di tirocinio come rapporti di lavoro, si deve altresì richiamare la proposta di raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità rafforzato per i tirocini presentata dalla Commissione il 20 marzo 2024⁽⁴⁰⁾, in uno con la proposta di direttiva.

La proposta, che interviene in revisione della raccomandazione del 2014, mira anzitutto a estendere la sua portata anche ai tirocini curriculari e ai tirocini professionali obbligatori, finora esclusi, estendendo a tutte le forme di tirocinio gli standard minimi fissati nel 2014 (forma scritta del contratto di tirocinio, divieto di reiterazione dei periodi di tirocini,

⁽⁴⁰⁾ Proposta di raccomandazione del Consiglio, 20.3.2024, COM(2024), 133 final.

obblighi in materia di salute e sicurezza, ecc.) nonché quelli ulteriori in materia di retribuzione equa (art. 6), garanzia di accesso ai sistemi di protezione sociale (art. 16), presenza di un tutor (art. 9), parità di accesso (art. 21-24) e incentivi alla trasformazione del tirocinio in contratto di lavoro (art. 36). L'ambito di applicazione della proposta di raccomandazione, che è risolutivo ai fini della individuazione delle finalità della proposta di direttiva e della ricostruzione dello statuto giuridico del tirocinante che ne deriva, è individuato dall'art. 2 in «tutti i tirocinanti, indipendentemente dalla loro posizione professionale, compresi i tirocinanti che sono lavoratori soltanto qualora e nella misura in cui il diritto dell'Unione non preveda disposizioni equivalenti più favorevoli».

Il disegno complessivo che emerge dalla lettura combinata della proposta di direttiva e della proposta di raccomandazione, al netto delle inevitabili farraginosità che occorrono in ogni tentativo di omogenizzazione di esperienze giuridiche differenti, è dunque chiaro nel rivolgersi a tutte le forme di tirocinio, senza imporre la sussunzione del tirocinio al lavoro subordinato, distinguendo tra la proposta di raccomandazione, rivolta sia al tirocinio-lavoro che al tirocinio-non-lavoro, e la proposta di direttiva, rivolta per una parte, quella del principio di non discriminazione, ai rapporti di lavoro in tirocinio e per l'altra parte, quella relativa alla riclassificazione, a tutti i rapporti di tirocinio a prescindere dallo status occupazionale, dal momento (e nel momento) che a rilevare è la loro riconducibilità ad un rapporto di lavoro "regolare", secondo la definizione di cui all'art. 2, lett. b).

4. Il principio di non discriminazione e le prospettive di *enforcement*

La proposta di direttiva, delineato l'ambito di applicazione al capo I, procede prevalentemente in due direzioni, quella di definizione del principio di parità di trattamento e quella di *enforcement* del diritto dell'Unione per l'innalzamento della qualità dei percorsi di tirocinio e la lotta ai tirocini camuffati.

Il capo II della proposta di direttiva, all'art. 3, cristallizza il principio di non discriminazione, per il quale il tirocinante non deve essere trattato in modo meno favorevole rispetto a un lavoratore ordinario impiegato nello stesso stabilimento. Si è già detto che il *target* di riferimento, in questo caso, è il tirocinante lavoratore al quale devono essere garantite le medesime condizioni di lavoro, «compresa la retribuzione», riconosciute ai

lavoratori comparabili dipendenti dello stesso datore di lavoro, «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» (art. 3, par. 1).

In altre parole, in coerenza con l'*acquis* del diritto sociale europeo che ha già statuito, per esempio in materia di lavoro a tempo determinato ⁽⁴¹⁾ ovvero tramite agenzia interinale ⁽⁴²⁾, l'obbligo di parità di trattamento tra lavoratori impegnati nelle medesime attività a prescindere dalla tipologia contrattuale nella quale è inquadrato, la proposta di direttiva mira a realizzare una equiparazione tra tirocinanti e lavoratori. Una equiparazione che, esattamente come è stato previsto in materia di lavoro a tempo e tramite agenzia, non deve intendersi in modo rigido ma ammette delle contemperamenti se non delle vere e proprie eccezioni, per esempio tramite il coinvolgimento delle parti sociali e della contrattazione collettiva ⁽⁴³⁾. Sul punto, la direttiva 1999/70/CE, che assume particolare rilievo nel caso dei tirocini, ben potendosi includere i rapporti di lavoro in tirocinio in una particolare sottocategoria dei rapporti di lavoro a tempo determinato, ammette che gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali e/o le parti sociali stesse, possano escludere dal campo di applicazione della direttiva proprio «i rapporti di formazione professionale iniziale e di apprendistato» (clausola 2, par. 2, lett. a) ovvero i «contratti e rapporti di lavoro definiti nel quadro di un programma specifico di

⁽⁴¹⁾ Direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato. Vedi, in particolare, la clausola 4 che dispone che «i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo 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».

⁽⁴²⁾ Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa al lavoro tramite agenzia interinale. Vedi, in particolare, l'art. 5, par. 1, che dispone che «per tutta la durata della missione presso un'impresa utilizzatrice, le condizioni di base di lavoro e d'occupazione dei lavoratori tramite agenzia interinale sono almeno identiche a quelle che si applicherebbero loro se fossero direttamente impiegati dalla stessa impresa per svolgere il medesimo lavoro».

⁽⁴³⁾ L'art. 5, par. 3 della direttiva 2008/104/CE, ad esempio, ammette che i contratti collettivi possano stabilire «nel rispetto della protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale, possono stabilire modalità alternative riguardanti le condizioni di lavoro e d'occupazione».

formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico o che usufruisca di contributi pubblici» (clausola 2, par. 2, lett. b).

In questo senso, si comprende il *quid novi* della proposta dell'art. 3 della proposta di direttiva in materia di tirocini rispetto al principio di non discriminazione già statuito a livello euro-unitario per i contratti di lavoro a tempo determinato.

Per un verso, la tutela del tirocinante è estesa anche a tutti i casi in cui il tirocinio sia inserito in un rapporto di lavoro di lavoro che *ab origine* sia già a tempo indeterminato, prevedendo una successione tra una fase di formazione e una fase di lavoro ordinario come nel caso del contratto di apprendistato in Italia⁽⁴⁴⁾. Per altro verso, sono positivizzati gli elementi in presenza dei quali è ammessa la deroga al principio di trattamento: la tipologia di mansioni, il livello di responsabilità, quello di intensità del lavoro oppure l'entità della componente formativa. Sul punto, in verità, non convince del tutto la norma di cui all'art. 3 della proposta di direttiva nella parte in cui colloca «il peso della componente in apprendimento e formazione» in una proposizione disgiuntiva, ponendo la formazione come elemento alternativo, per esempio all'intensità della prestazione lavorativa, e non necessario per giustificare il trattamento di minor favore del tirocinante.

In punto di diritto, secondo la formulazione utilizzata dalla Commissione e limitando l'attenzione alla sola disposizione in commento, gli Stati membri potrebbero ammettere salari inferiori del tirocinante anche senza prevedere una adeguata compensazione a livello di prestazione formativa ma solo una generica minor produttività. In questo senso pare preferibile la formula adottata dalla proposta di raccomandazione che, al contrario, raccomanda che «i tirocinanti siano retribuiti in modo equo, tenendo conto di elementi quali le mansioni e le responsabilità del tirocinante, l'intensità del suo lavoro e il peso della componente di apprendimento e formazione» (punto 6).

Il Capo III e il Capo IV della proposta di direttiva hanno invece per oggetto le misure di contrasto ai rapporti di lavoro regolari «camuffati da tirocini» (artt. 4 e 5) e le misure di sostegno per l'«attuazione e applicazione del diritto dell'Unione».

⁽⁴⁴⁾ Ai sensi dell'articolo 41, co. 1, d.lgs. 81/2015 «il contratto di apprendistato è un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato». Sulla specialità del contratto di apprendistato relativamente al profilo temporale vedi D. GAROFALO, *L'apprendistato*, in A. VALLEBONA (a cura di), Utet, spec. pp. 1528-1538.

L'art. 4 stabilisce che gli Stati membri debbano adottare misure per garantire ispezioni e controlli efficaci delle autorità nazionali competenti. Queste misure sono finalizzate a identificare e contrastare, tramite interventi mirati, le pratiche attraverso le quali un normale rapporto di lavoro viene mascherato come tirocinio, riducendo così la protezione del lavoratore, sia in termini di condizioni di lavoro che di retribuzione. Per valutare se un presunto tirocinio sia in realtà un rapporto di lavoro regolare, l'art. 5 individua una sorta di *check-list* che raggruppa i fattori che, singolarmente o cumulativamente, indicano l'esistenza di un tirocinio fraudolento. Tra questi, rientrano l'assenza di una componente formativa significativa, la durata eccessiva del tirocinio (o di più tirocini consecutivi con lo stesso datore), l'equivalenza tra mansioni e responsabilità dei tirocinanti e dei lavoratori ordinari, la richiesta di esperienze lavorative precedenti per accedere al tirocinio, la sproporzione tra il numero di tirocinanti e il numero di maestranze qualificate. A carico dei datori di lavoro è previsto un obbligo informativo verso le autorità competenti, attivabile su richiesta, con cui fornire informazioni su numero e durata dei tirocini e rapporti di lavoro regolari, condizioni lavorative, salari e profili formativi. In parallelo alla intensificazione e razionalizzazione dell'attività di vigilanza, gli Stati membri devono definire un limite di durata per i tirocini e garantire che i datori di lavoro includano nei loro annunci informazioni chiare su mansioni, condizioni di lavoro, retribuzione e formazione prevista.

In questa stessa direzione, sebbene con riguardo ai soli «tirocinanti» e dunque – con una scelta discutibile – coloro già assunti con contratto di lavoro, l'art. 6, richiede agli Stati membri di garantire trasparenza sui diritti dei tirocinanti e di elaborare linee guida per i datori di lavoro sulle prerogative dei tirocinanti. Oltre a prevedere controlli e sanzioni, gli Stati membri devono dotare le autorità competenti delle risorse di organico ma anche tecniche ed economiche necessarie per svolgere le ispezioni nonché offrire ai tirocinanti canali di segnalazione per denunciare pratiche scorrette. In questo senso, l'articolo 7 stabilisce il diritto per i «tirocinanti» di accedere a meccanismi di risoluzione delle controversie e il diritto di ricorso mentre l'articolo 8 consente, inoltre, ai rappresentanti dei lavoratori di avviare procedimenti legali o amministrativi per conto di uno o più tirocinanti, purché con il loro consenso.

5. Prime valutazioni sull'impatto potenziale della direttiva UE sulla normativa italiana

L'esito dell'iter legislativo europeo del “pacchetto tirocini” non è affatto scontato e le resistenze degli Stati membri potrebbero finire per prevalere in Consiglio già in fase di prima lettura ⁽⁴⁵⁾. Nonostante ciò, è comunque possibile formulare una prima valutazione su quale potrebbe essere l'impatto potenziale della direttiva UE sulla normativa italiana in materia di tirocini.

Come anticipato in sede di introduzione, il quadro normativo interno è al momento alquanto frammentato. Al punto che non è neanche agevole individuare esattamente la disciplina di legge che, in caso di approvazione della direttiva, dovrebbe essere conforme alle prescrizioni europee. L'ultimo provvedimento legislativo in tema di tirocini è stata la legge n. 231/2021, art. 1, commi 720-726, che mirava al riordino della disciplina dei tirocini disponendo, per un verso, l'abrogazione dei commi 34, 35 e 36 dell'articolo 1 della legge 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. legge Fornero) e promuovendo, per l'altro verso, una ridefinizione delle linee guida condivise tra Stato e Regioni nell'ambito di una ampia razionalizzazione delle tipologie di tirocinio e di un irrobustimento dell'apparato sanzionatorio contro i tirocini fraudolenti.

A livello definitorio, il legislatore del 2021 ha ribadito la natura del tirocinio con «percorso formativo di alternanza tra studio e lavoro, finalizzato all'orientamento e alla formazione professionale, anche per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro» (art. 1, co. 720), così confermando che «il tirocinio non costituisce rapporto di lavoro e non può essere utilizzato in sostituzione di lavoro dipendente» (art. 1, co. 723). Inoltre, ha positivizzato, per la prima volta, la distinzione tra il tirocinio di tipo extracurricolare e quello di tipo curricolare, inteso come «funzionale al conseguimento di un titolo di studio formalmente riconosciuto» (art. 1, co. 720).

Lato sanzionatorio, la legge n. 234/2021 ha introdotto sanzioni di tipo penale contro le forme di tirocinio fraudolento, introducendo una nuova fattispecie di reato contravvenzionale, punita con la pena pecuniaria dell'ammenda di 50 euro (art. 1, co. 723), che si aggiunge alla sanzione

⁽⁴⁵⁾ Vedi il comunicato “[Urgent call for a change in direction for the Traineeships Directive](#)” rilasciato il 30 ottobre 2024 dall'European Trade Union Confederation, consultabile su <https://etuc.org>.

amministrativa prevista in caso di mancata corresponsione della indennità di partecipazione (art. 1, co. 722) ⁽⁴⁶⁾.

Infine, il legislatore ha fissato un termine di centottanta giorni, ampiamente scaduto, entro il quale il Governo e le regioni avrebbero dovuto concludere, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un accordo per la definizione di linee guida condivisa in materia di tirocini (art. 1, co. 721). Tale accordo avrebbe dovuto essere informato sulla base di alcuni criteri, quali (a) la circoscrizione della platea di beneficiari ai soggetti con difficoltà di inclusione sociale; (b) il riconoscimento di una congrua indennità di partecipazione e la fissazione di una durata massima comprensiva di eventuali rinnovi e limiti numerici di tirocini attivabili; (c) la definizione di livelli essenziali della formazione, anche relativi alla certificazione delle competenze ad esito del percorso; (d) la definizione di forme di contingentamento; (e) la formulazione di un piano di azione volto a prevenire e contrastare l'uso distorto dell'istituto.

Il piano riformatore del legislatore statale si è però infranto innanzi al ricorso che Regione Veneto ha presentato alla Corte Costituzionale per violazione delle competenze legislative regionali di cui all'art. 117, co. 4, Cost. it. I giudici costituzionali, infatti, con sentenza n. 70/2023 ⁽⁴⁷⁾, hanno censurato l'art. 1, co. 721, lett. a) nella parte in cui impone, in violazione dei principi di leale collaborazione inter-istituzionale e della competenza legislativa regionale residuale in materia di «formazione professionale», una circoscrizione dell'ambito di applicazione dei tirocini.

La sentenza della Corte costituzionale e la mancata definizione delle linee guida non deve però far ritenere, in vista di un eventuale direttiva europea, che nell'ordinamento giuridico italiano esista un «vuoto legislativo insanabile» ⁽⁴⁸⁾.

Se è vero, da un lato, che il legislatore del 2021 ha abrogato la previgente normativa di riferimento, contenuta nella n. 92/2012, dal quale prendeva le mosse l'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni del 25 maggio 2017 sulle «Linee Guida in materia di tirocini formativi e di

⁽⁴⁶⁾ Per una analisi critica del nuovo apparato sanzionatorio vedi P. RAUSEI, *Tirocini: quali tutele e sanzioni si applicano*, in IPSOA, 21 gennaio 2022.

⁽⁴⁷⁾ Per un primo commento P. PASCUCI, «Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurricolari, cit.

⁽⁴⁸⁾ Così, invece, P. RAUSEI, *Tirocini: quali tutele e sanzioni si applicano*, cit. *Contra*: M. TIRABOSCHI, *Come mettere il carro davanti ai buoi*, cit.

orientamento”⁽⁴⁹⁾ su cui si sono innestate tutte le discipline regionali dei mesi e anni successivi. Dall’altro lato, però, non si può ritenere che il venir meno della legge Fornero abbia tolto efficacia alle venti discipline regionali in materia di tirocini extracurricolari⁽⁵⁰⁾ che non trovano certo fondamento nell’accordo in Conferenza Stato-Regioni ma nell’articolo 117 della Costituzione che, come da ultima pronuncia della Corte costituzionale, riconosce la competenza legislativa regionale in materia di tirocini.

In questo quadro, pur frammentato ma esistente, si innesterebbe la direttiva tirocini la quale, però, si è detto avere un ambito di applicazione limitato, almeno per la parte relativa al principio di non discriminazione, ai tirocini svolti nell’ambito di un rapporto di lavoro. Pertanto, si può ragionevolmente ritenere che il capo I della direttiva, ove eventualmente approvata, non troverebbe applicazione nei confronti dei tirocini italiani che, come disposto dall’art. 1, co. 723, legge n. 234/2021, nonché dalle legge regionali, non è un rapporto di lavoro.

Tuttalpiù, si può ritenere che, ove venisse confermato il *considerando* n. 17 che ammette che «gli apprendistati possono rientrare nell’ambito di applicazione della presente direttiva», oggetto del vaglio di conformità alle prescrizione di provenienza euro-unitaria dovrebbe essere il capo V del decreto legislativo n. 81 del 2015. Sul punto, però, si può verosimilmente escludere che la legge in materia di apprendistato, frutto di un articolato bilanciamento tra Stato, Regioni e parti sociali, alle quali è affidata buona parte della regolazione dell’istituto, possa effettivamente ritenersi in contrasto con il principio di non discriminazione disposto a livello europeo. Eventuali scostamenti tra i trattamenti normativi ed economici riconosciuti agli apprendisti e quelli attribuiti ai lavoratori ordinari sono tutti previsti e ammessi dalla legge interna in forza della componente formativa del periodo di apprendistato.

Parzialmente diverso è il discorso relativo al capo della direttiva, relativo alla riclassificazione dei rapporti di tirocinio camuffati. Le disposizioni contenute nella proposta di direttiva, in questo caso, troverebbero applicazione nei confronti dei tirocini extracurricolari, rispetto ai quali sarebbe dunque necessario prevedere una intensificazione dei «controlli e

⁽⁴⁹⁾ In tema vedi F. D’ADDIO, *L’evoluzione della disciplina dei tirocini e i rapporti con i concetti di occupabilità*, in *q. Rivista*, 2018, n. 3, pp. 1-18.

⁽⁵⁰⁾ Per un’analisi delle discipline regionali sia ancora concesso il rinvio a G. IMPELLIZZIERI, *La disciplina dei tirocini extracurricolari*, cit., spec. pp. 251-253.

delle ispezioni efficaci da parte delle autorità competenti per individuare, e contrastare mediante misure coercitive, le pratiche con cui un rapporto di lavoro regolare viene camuffato da tirocinio» (art. 4).

L'irrobustimento dell'attività di vigilanza e ispettiva non può che essere auspicabile in un ordinamento giuridico come quello italiano dove l'effettività delle (pur presenti) tutele dei tirocinanti è alquanto labile. Secondo le ultime rilevazioni ufficiali, nell'ambito dell'azione di contrasto alla illecita stipulazione di forme contrattuali flessibili, il «ricorso fittizio alle tipologie contrattuali dei tirocini formativi» è stato accertato soltanto cinquantatre volte ⁽⁵¹⁾: un numero risibile rispetto al numero di tirocini attivo ogni anno in Italia e visibilmente sproporzionato rispetto alla percezione comune dell'uso distorto che si fa dello strumento.

In questo senso, però, non pare particolarmente innovativa la *check-list* prevista dalla proposta di direttiva che individua gli indicatori in presenza dei quali si può ritenere che il tirocinio non sia genuino. I fattori elencati dall'art. 5 della proposta di direttiva, infatti, sono pressoché identici a quelli già in uso nella prassi amministrativa interna. Invero, la circolare del 18 aprile 2018, n. 8 dell'INL è financo più dettagliata nel selezionare le situazioni di fatto e i comportamenti sintomatici di un utilizzo fraudolento del tirocinio:

Nella prospettiva di *enforcement*, infine, non trovano applicazione nei confronti dei tirocinanti italiani, in quanto non lavoratori, le misure dalla proposta di direttiva volte ad agevolare il diritto al ricorso dei tirocinanti, a cui deve essere garantito un «accesso a un meccanismo di risoluzione delle controversie efficace e imparziale» (art. 7) anche favorendo la possibilità che siano i rappresentanti dei lavoratori ad «avviare qualsiasi procedura giudiziaria o amministrativa pertinente per far valere i diritti e gli obblighi derivanti dalla presente direttiva» (art. 8).

In questo caso, non v'è dubbio che l'arzigolato ambito di applicazione della direttiva finisca per compromettere l'attivazione di tutele nuove, auspiccate anche dalla dottrina interna che recentemente auspicava un maggiore protagonismo delle associazioni sindacali nel contrasto agli abusi ⁽⁵²⁾, che ben servirebbero in un ordinamento come quello italiano dove il contenzioso giudiziale in materia di tirocini è poco o nulla

⁽⁵¹⁾ Vedi la nota dell'Ispettorato nazionale del lavoro n. 1451 del 11 luglio 2022.

⁽⁵²⁾ E. DAGNINO, *Abrogare per proteggere? Il caso dei tirocini nella prospettiva dell'enforcement*, in Atti giornate di studio Aidlass, «Le tecniche di tutela nel diritto del lavoro», Torino, 16-17 giugno 2022, La Tribuna, spec. pp. 205-206.

rilevante, come emerge chiaramente dalla consultazione dei repertori giurisprudenziali.

Abstract

La proposta di direttiva UE sui tirocini: problemi definitivi e principio di non discriminazione

Obiettivi: obiettivo del contributo è quello di indagare il potenziale impatto della proposta di direttiva europea in materia di tirocini sull'ordinamento giuridico italiano. **Metodologia:** la metodologia della ricerca è l'analisi normativa delle fonti euro-unitarie di riferimento. **Risultati:** dall'analisi sistema della proposta di direttiva emerge come l'ambito di applicazione del provvedimento è limitato ai tirocini svolti nell'ambito di un rapporto di lavoro. **Limiti e implicazioni:** il contributo è prevalentemente rivolto a individuare l'ambito di applicazione della proposta di direttiva e a rilevare i tratti salienti in tema di principio di non discriminazione. **Originalità:** il contributo ambisce a dar risalto a una iniziativa legislative euro-unitaria che, a differenza di altre (p.e. salario minimo, lavoro su piattaforma), ha suscitato poco interesse nel dibattito interno.

Parole chiave: tirocini, direttiva, raccomandazione, principio di non discriminazione

Proposal for a EU Directive on Internships: Definitional Issues and the Principle of Non-Discrimination

Objectives: The aim of this paper is to investigate the potential impact of the proposed European directive on internships within the Italian legal system. **Methodology:** The research methodology involves a normative analysis of relevant EU sources. **Results:** From a systematic analysis of the directive proposal, it appears that the scope of the provision is limited to internships undertaken within the framework of an employment relationship. **Limitations and implications:** The paper primarily focuses on identifying the scope of application of the directive proposal and highlights key aspects regarding the principle of non-discrimination. **Originality:** This contribution seeks to shed light on a European legislative initiative that, unlike others (e.g., minimum wage, platform work), has generated limited interest in the domestic debate.

Keywords: #traineeships, #EuDirective, #Recommendation, #Principle of non-discrimination