

L'ATTUAZIONE DELLA RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA SU UN QUADRO DI QUALITÀ PER I TIROCINI

Executive Summary

Febbraio 2018

Presentazione

Il tirocinio è una misura formativa largamente diffusa nei mercati del lavoro europei. Tuttavia l'utilizzo di questo istituto non ha prodotto nell'ultimo decennio i risultati sperati in termini di ricadute occupazionali. Troppo spesso, infatti, i tirocini sono caratterizzati da contenuti formativi incongrui e inadeguate condizioni di lavoro. Di qui la necessità di riformare questo istituto, definendo standard qualitativi che consentano la realizzazione di tirocini realmente formativi e funzionali all'inserimento nel mercato del lavoro.

È questo, in sostanza, l'obiettivo della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea su un Quadro di qualità per i tirocini del 10 marzo 2014: migliorare il livello di qualità dei tirocini negli Stati membri, al fine di facilitare la transizione dallo studio, dalla disoccupazione o dall'inattività al lavoro, mediante l'applicazione di principi e criteri di qualità comuni e condivisi.

A distanza di oltre due anni dalla pubblicazione della Raccomandazione, i Servizi della Commissione hanno prodotto il Documento di lavoro *Applying the Quality Framework for Traineeships* (European Commission 2016) nel quale si traccia un primo bilancio dell'adozione dei contenuti della Raccomandazione nei sistemi legislativi degli Stati membri. Il paper esamina, attraverso un'analisi puntuale del Documento della Commissione, i progressi e le *remaining challenges* nell'attuazione del Quadro di qualità per i tirocini nei Paesi Ue, con un focus specifico su tre Stati europei e un approfondimento sulla situazione italiana.

Il lavoro è stato realizzato nell'ambito del Piano di attività FSE - 1 Gennaio/31 Dicembre 2017, Programma Operativo Nazionale "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione", Asse: Istruzione e Formazione, Priorità di Investimento 10iv - Titolo Progetto: Analisi, elaborazione e monitoraggio di dispositivi per il raccordo fra formazione e lavoro, Attività 4 – I dispositivi in alternanza per la transizione scuola-lavoro.

Capitolo 1 – La Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea su un Quadro di qualità per i tirocini

Il 10 marzo 2014 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la Raccomandazione su un Quadro di qualità per i tirocini (*Quality Framework for Traineeships - QFT*). Il QFT è un sistema di criteri e principi finalizzati a incrementare il livello qualitativo dei tirocini, condizione essenziale affinché l'esperienza di tirocinio possa realmente rappresentare una porta di accesso al mercato del lavoro. Va precisato che il QFT non riguarda tutte le tipologie di tirocinio, ma soltanto i cosiddetti tirocini extracurricolari. Sono quindi esclusi dal campo di applicazione della Raccomandazione sia i tirocini svolti nell'ambito di un percorso formale di istruzione o formazione (i tirocini curriculari), sia i tirocini il cui svolgimento costituisce un requisito obbligatorio per accedere a una determinata professione.

I principi e criteri che la Raccomandazione individua come essenziali per migliorare la qualità dei tirocini negli Stati membri sono: 1. conclusione di un contratto scritto 2. definizione

chiara degli obiettivi di apprendimento e di formazione 3. rispetto dei diritti e delle condizioni di lavoro 4. formalizzazione dei diritti e degli obblighi del tirocinante e del soggetto ospitante 5. previsione di una durata “ragionevole” (al massimo 6 mesi) 6. riconoscimento dei tirocini mediante la convalida e la certificazione delle competenze maturate durante il percorso formativo 7. trasparenza e completezza delle informazioni negli annunci di posti vacanti per tirocinanti.

Capitolo 2 – L’applicazione degli standard del Quadro di qualità per i tirocini nei Paesi dell’UE

Il Documento di lavoro dei Servizi della Commissione *Applying the Quality Framework for traineeships* del 4 ottobre 2016 fornisce un primo resoconto sullo stato di avanzamento nell’attuazione della Raccomandazione nei Paesi Ue attraverso la verifica della conformità dei dispositivi normativi nazionali ai singoli criteri-chiave del QFT.

La Commissione europea evidenzia che la Raccomandazione riguarda due tipologie di tirocini extracurricolari: i tirocini nel libero mercato e i tirocini svolti nell’ambito delle politiche attive del mercato del lavoro (i cosiddetti tirocini ALMP, *Active Labour Market Policy*). Sulla base delle analisi sull’attuazione del QFT nei Paesi Ue, la Commissione conclude che:

- i tirocini nel libero mercato risultano molto meno regolamentati dei tirocini ALMP;
- in molti Stati membri i tirocini nel libero mercato sono caratterizzati da una scarsa chiarezza degli obiettivi formativi e di apprendimento;
- per entrambe le tipologie di tirocinio, nella maggior parte dei Paesi si rileva una mancanza di trasparenza nelle prassi di reclutamento, una lunghezza eccessiva dei tirocini e l’assenza di un sistema di riconoscimento delle competenze acquisite.

La sfida principale che coinvolge la maggior parte dei Paesi Ue riguarda quindi i tirocini nel libero mercato. Se i tirocini ALMP sono infatti disciplinati in quasi tutti gli Stati membri, sui tirocini nel libero mercato, invece, le posizioni dei Paesi europei sono estremamente diversificate ed eterogenee. È quindi auspicabile che i Paesi inadempienti provvedano quanto prima a disciplinare, conformemente ai principi del QFT, anche questa tipologia di tirocini.

Capitolo 3 – Un focus sulla regolamentazione in materia di tirocini in alcuni Paesi europei: Francia, Germania e Spagna

Per fornire un quadro più chiaro sull’applicazione del QFT in Europa, è stato realizzato un focus di approfondimento sulla legislazione in materia di tirocini in tre grandi Paesi europei.

In Francia il quadro giuridico proibisce formalmente di svolgere tirocini al di fuori dei programmi accademici, dell’istruzione formale o dei corsi di formazione professionale; in questo Paese, dunque, i tirocini sono esclusivamente curricolari e, pertanto, non rientrano tra le tipologie di tirocini oggetto della Raccomandazione.

In Germania la legislazione in materia di tirocini extracurricolari ha accolto soltanto alcuni elementi del QFT (obbligatorietà del *traineeship agreement* scritto e diverse garanzie in

relazione alle condizioni di lavoro dei tirocinanti), mentre altri criteri non sono stati recepiti (chiara definizione degli obiettivi di apprendimento, durata non superiore a 6 mesi ecc.).

In Spagna l'attuale legislazione è conforme in larga misura alle indicazioni fornite nella Raccomandazione, ma alcuni aspetti possono essere ancora migliorati. La Spagna dispone di un vero e proprio modello di contratto di tirocinio, che però non stabilisce né la presenza di un tutor, né un limite di durata ragionevole.

Capitolo 4 - Un'analisi comparativa fra il Quadro di qualità per i tirocini e le Linee guida italiane sui tirocini extracurriculari

In questo capitolo viene effettuata un'analisi e una valutazione dell'attuazione del QFT in Italia, mettendo a confronto in modo puntuale i criteri e i principi del Quadro Europeo di Qualità con le disposizioni previste dalle Linee guida in materia di tirocini extracurriculari del 25 maggio 2017.

Dall'analisi comparativa tra la Raccomandazione e le Linee guida, emerge chiaramente come queste ultime risultino in larga misura conformi al QFT e, su diversi temi, prevedano elementi di tutela e garanzia della qualità del tirocinio ulteriori rispetto alle indicazioni dell'Europa. A tal proposito risulta particolarmente significativa la questione relativa alla presenza del soggetto promotore: in Italia il coinvolgimento di un soggetto promotore (centro per l'impiego, scuola, università ecc.), quale garante della regolarità e della qualità del percorso formativo, è un obbligo trasversale che riguarda tanto i tirocini curricolari quanto quelli extracurriculari; la Raccomandazione, invece, prevede che il tirocinio extracurricolare si basi su un rapporto diretto tra soggetto ospitante e tirocinante: è evidente come l'impostazione italiana offra ben più ampie garanzie in ordine alla qualità e all'efficacia formativa dei tirocini.

Capitolo 5 - Le osservazioni della Commissione europea sulla normativa italiana in materia di tirocini extracurriculari

Nel Documento di lavoro sull'attuazione del Quadro di qualità per i tirocini, la Commissione europea esprime un giudizio molto positivo sulla normativa italiana. Cionondimeno l'attuale quadro normativo può essere ulteriormente migliorato, dando attuazione a quelle (poche) indicazioni dell'Europa che le Linee guida non hanno recepito.

Le Linee guida, infatti, non sono conformi alle indicazioni della Raccomandazione su tre temi specifici:

- la mancanza di trasparenza sulle possibilità di assunzione;
- l'estensione eccessiva dei limiti di durata dei tirocini (12 mesi);
- l'assenza di un sistema di congedo per malattia.

Per quanto riguarda i primi due punti, sarebbe auspicabile che la normativa italiana recepisce le indicazioni dell'Europa: prevedere delle disposizioni volte a garantire una maggior trasparenza sulle politiche di assunzione e ridurre la durata massima a 6 mesi consentirebbe infatti di limitare le possibilità di utilizzi incongrui dell'istituto.

Per quanto riguarda il sistema di congedo per malattia, invece, l'Italia non può recepire l'indicazione dell'Europa, dal momento che il tirocinio, non costituendo rapporto di lavoro, non prevede alcune specifiche prerogative connesse in via esclusiva ai rapporti di lavoro.

Risultati e conclusioni

Dall'analisi del Documento dei Servizi della Commissione *Applying the Quality Framework for Traineeships* del 4 ottobre 2016, emerge che solo pochi Stati membri hanno attuato adeguatamente il QFT; in diversi Paesi, infatti, gli standard indicati nella Raccomandazione sono stati adottati in modo parziale o carente, mentre in altri sono stati applicati soltanto ai tirocini svolti nell'ambito di programmi di politica attiva del lavoro (*ALMP-type traineeships*). A oltre due anni dall'adozione della Raccomandazione, dunque, viene a delinearsi un panorama europeo caratterizzato da una forte disomogeneità e frammentazione nell'applicazione dei principi del QFT.

Sia in Germania che in Spagna, inoltre, il tirocinio extracurricolare si suddivide in tipologie distinte (il *Praktikum* e il *Volontariat* in Germania, le *prácticas laborales* e le *prácticas non laborales* in Spagna), ciascuna con una propria regolamentazione. Una situazione che accomuna molti Paesi europei: ciascuno Stato prevede diverse tipologie di tirocinio, le cui denominazioni, regole, obiettivi, durata e destinatari spesso differiscono da Paese a Paese. Una situazione di disomogeneità che di certo non facilita la costruzione di un sistema comune europeo del tirocinio.

Le nostre analisi hanno inoltre messo in rilievo un'importante differenza tra l'Italia e l'Europa circa il modo di intendere il concetto stesso di tirocinio: nel sistema normativo italiano il tirocinio si configura come un'esperienza di orientamento e formazione in un contesto di lavoro e pertanto è distinto in modo netto dal rapporto di lavoro. Nell'ambito del QFT, invece, il tirocinio extracurricolare viene definito come un periodo di pratica lavorativa con "una componente" di apprendimento e formazione. Pertanto, mentre in Italia il tirocinio risulta stabilmente collocato nel campo della formazione, nell'ambito del QFT esso sembra oscillare tra la formazione e il lavoro - o piuttosto virare dalla formazione al lavoro. Sotto questo profilo riteniamo che, almeno formalmente, la posizione italiana sia maggiormente confacente alla peculiare natura formativa dell'istituto del tirocinio.

Il nostro studio ha infine evidenziato come le Linee guida italiane in materia di tirocini extracurricolari, adottate con l'Accordo Stato-Regioni del 25 maggio 2017, siano in larga misura conformi al QFT. Ben poche sono le questioni sulle quali l'attuale normativa italiana non risulta ancora conforme alle indicazioni dell'Europa. Due di queste (maggiore trasparenza sulle possibilità di assunzione e riduzione della durata a 6 mesi) dovrebbero, a nostro avviso, essere recepite nelle legislazioni regionali in materia di tirocini. In tal modo ne conseguirebbe un sistema normativo completo, adeguatamente strutturato e totalmente conforme – o quasi – al Quadro europeo di qualità.

L'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'ISFOL e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico - stabilito dal Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150 - nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

INAPP fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo Intermedio del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPAQ) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

INAPP

Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche
Corso d'Italia, 33 – 00198 Roma

Tel. +39 06854471

www.inapp.org

