

EMERGENZA GENERAZIONALE

“FUGA DEI CERVELLI”

di Loredana Lella*

Il presente lavoro di tesi si pone l'obiettivo di approfondire le cause ma anche le conseguenze e le implicazioni delle forme di lavoro flessibili, introdotte dalla c.d. Legge Biagi, approvata con il D. Lgs n. 276 del 2003, in attuazione della legge delega n. 30 del 2003. L'argomento è di estrema attualità soprattutto se si considera che le caratteristiche del mercato del lavoro italiano sono ben note non solo agli studiosi del diritto del lavoro ma prima di tutto ai giovani che sono in cerca di una occupazione. A tal riguardo è opportuno far riferimento al fenomeno della cd. “fuga dei cervelli” che costituisce la vera criticità del mercato del lavoro nazionale.

Sommario: 1. I “nuovi” flussi migratori. 2. Flessibilità e precarietà: aspetti fiscali. 3. Considerazioni conclusive: un bilancio sul nuovo lavoro flessibile.

1. I “nuovi” flussi migratori

Le recenti rilevazioni dell'Istat sull'andamento del mercato del lavoro hanno delineato un quadro molto inquietante: nel decennio 1999-2009 sono diminuite le emigrazioni di persone con al massimo un diploma superiore e sono sensibilmente triplicate quelle con laurea. Più precisamente, in questo decennio oltre 43 mila laureati hanno trasferito la residenza all'estero, 2 laureati su 3 sono costretti a emigrare. Questi dati sconcertanti valgono soprattutto per il Mezzogiorno. Come emerge, infatti, dal “Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno 2010”, in 10

anni si è passati dal 3,7 al 9,7% dei laureati che lasciano questa area. A tal riguardo va segnalato il Piano di azione “<<Italia 2020>> per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro, elaborato dai ministri del Lavoro e dell'Istruzione. I Paesi più lungimiranti progettano percorsi di istruzione e formazione di qualità attirando “cervelli” da ogni parte del mondo inserendoli nelle Università, nei centri di ricerca, nelle alte formazioni professionali, creano prospettive di stabilità occupazionale puntando sulle competenze e sui meriti.

A ben vedere, il fenomeno che si sta verificando dell'emigrazione giovanile verso il Nord o verso l'Estero ricorda l'emigrazione che si è verificata nei primi anni del Novecento quando migliaia di italiani, con vecchie valigie di cartone, emigrava verso l'America in cerca di lavoro.

Oggi, i giovani meridionali si sono rimessi in movimento ma con una differenza che fa riflettere: questa volta si tratta di persone altamente qualificate che portano con sé il loro bagaglio di conoscenze, di competenze e di professionalità non trovando le condizioni per poterle metterle in pratica.

* Laurea Magistrale in Giurisprudenza conseguita a Bari il 09 luglio 2010 con la concessione della Lode. Dalla tesi di laurea: Nuove forme di occupazione giovanile tra flessibilità e precarietà.

La vera criticità che affligge il nostro mercato del lavoro è che i giovani italiani sono i primi a subire le gravi conseguenze della crisi economica, sono penalizzati da una società bloccata, piegata su se stessa, incapace di promuovere i talenti. E secondo l'Ocse, nulla cambierà negli anni successivi. L'Italia sarà in grave difficoltà nel contesto internazionale e comparato, in quanto i già precari equilibri del mercato del lavoro saranno sempre più messi in discussione dall'invecchiamento della popolazione.

2. *Flessibilità e precarietà: aspetti fiscali*

Nell'ambito della vorticoso evoluzione del mercato del lavoro offre diversi spunti di riflessione la c.d. riforma Biagi, con cui sono state introdotte nuove figure contrattuali di lavoro "atipico", al fine di conferire maggiore flessibilità a un mercato del lavoro che risultava essere *eccessivamente ingessato dai vincoli legislativi e negoziali maturati nell'esperienza*¹. A ben vedere, però, un uso distorto o eccessivo di queste forme di lavoro "più flessibili" porterebbe inevitabilmente all'istaurarsi di un pericoloso binomio flessibilità- precarietà².

In particolare, negli ultimi 5 anni il numero dei lavoratori precari in Italia è aumentato del 16,9% e questo dato si riferisce ai "lavoratori flessibili" cioè ai lavoratori a tempo determinato; ai lavoratori somministrati; ai lavoratori assunti con contratto a progetto, a chiamata o con contratto di lavoro ripartito. "Occorrerebbe introdurre un regime fiscale di favore per questi lavoratori flessibili, giacché non esistono regole specifiche in questo ambito"³. Mancano, infatti, in questo ambito, regole specifiche di carattere tributario. Pertanto, al

¹ E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006, pag. 24.

² G. VENETO, *Manuale del nuovo diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2008.

³ A. URICCHIO, *Boom di precari*, il Sud barcolla, in *Epolis* n. 6 del 12 gennaio 2009;

fine di risolvere il problema della qualificazione tributaria del reddito ritraibile da questi rapporti di lavoro, è necessario far riferimento alle disposizioni vigenti in materia di tassazione del lavoro previste con riferimento alle figure tradizionali del lavoro dipendente e del contratto d'opera professionale.

Originariamente, l'art. 49, D.P.R. 597 del 1973 disponeva l'equiparazione del reddito proveniente dai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa a quello di lavoro autonomo ai fini Irpef. Ai fini iva, invece, tali rapporti erano assoggettati a quelli di lavoro dipendente.

A tal proposito, è necessario considerare la sesta Direttiva CEE che esclude la collaborazione coordinata e continuativa dall'ambito del lavoro autonomo per ricondurlo in quello del lavoro dipendente. Pertanto, facendo propria la volontà del Legislatore comunitario, l'art. 34, primo comma, lett. B, legge n. 342 del 21/11/2000 ha trasferito con decorrenza dal 01/01/2001, i redditi di collaborazione coordinata e continuativa nella categoria dei redditi di lavoro dipendente.

Tale inquadramento comporta varie conseguenze giuridiche⁴: innanzitutto, in questo modo, vanno assoggettate ad imposizione "tutte le somme e i valori percepiti nel periodo d'imposta, anche sottoforma di erogazioni liberali". Un'altra importante e rivoluzionaria conseguenza dell'equiparazione fiscale del collaboratore al lavoratore dipendente riguarda le problematiche Iva. In merito a questo aspetto, il Ministero della Finanze nella circolare n. 207/E del 16 novembre 2000 ha chiarito che "ai fini iva tali prestazioni non risulteranno imponibili in quanto sulla base dei principi generali in materia di imposta sul valore aggiunto, ricavabili dalla legislazione comunitaria, un'attività di lavoro dipendente o

⁴ A. URICCHIO, *Flessibilità del lavoro e imposizione tributaria. Il reddito dei lavori tra autonomia e dipendenza*, Cacucci, Bari, 2006.

assimilata non è idonea a incardinare il presupposto soggettivo di applicazione del tributo."

Come rilevato da autorevole dottrina, l'interpretazione fornita dal Ministero, per quanto sia da accogliersi con favore, in quanto consente di superare l'irrazionale obbligo di assoggettamento ad Iva dei citati compensi, non appare idoneamente supportata dal punto di vista normativo.

Più precisamente, l'inquadramento dei redditi di collaborazione coordinata e continuativa tra i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente, pur comportando un aggravio della tassazione conseguente all'estensione della base imponibile, appare meglio aderente alla struttura del rapporto.

La scelta compiuta sembra essere in contrasto con la legge delega per la riforma del sistema fiscale n. 80 del 2003 che prevede *"la revisione della disciplina dei redditi derivanti dai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa espressamente definiti, con inclusione degli stessi nell'ambito del reddito di lavoro autonomo"*. Tale norma, non ancora attuata, restituirebbe alle collaborazioni coordinate e continuative l'originaria collocazione tra i redditi equiparati a quelli di lavoro autonomo.

Orbene, alla luce di quanto evidenziato si può dedurre che, pur in mancanza di specifiche disposizioni di carattere tributario, nella maggior parte dei casi, i redditi derivanti dal lavoro a progetto sono assimilati a quelli di lavoro dipendente, ai sensi dell'art. 50, lett. *c-bis* del T.U.I.R. Tale norma esige tra gli altri requisiti, l'assenza dei mezzi organizzati, un rapporto unitario e continuativo tra collaboratore e committente e una retribuzione periodica prestabilita. La nuova disciplina lascia intendere che il lavoratore a progetto possa anche essere autonomamente organizzato. Per quanto concerne il corrispettivo, l'art 63, richiamando l'art. 36 della Cost. dispone che esso *deve essere proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro dovendo tener conto dei compensi mediamente praticati per attività*

similari, senza nulla aggiungere con riferimento alle modalità temporali di erogazione.

Pertanto dal confronto delle due norme emerge che, sebbene l'assimilazione del reddito di lavoro a progetto a quello di lavoro dipendente sia la regola, si può anche verificare il caso in cui, non sussistendo tutte le condizioni di cui all'art. 50, lett *c-bis*, il reddito conseguito debba essere ricondotto in altre categorie normative. In particolare, rientrerà nell'ambito di lavoro dipendente nei casi di attività che si inquadrano nelle mansioni proprie del lavoro dipendente, ovvero tra i redditi di lavoro autonomo quando le prestazioni rientrano nell'oggetto dell'arte o della professione.

E' evidente la necessità di un intervento normativo che armonizzi la disciplina tributaria con quella in materia della riforma del mercato del lavoro, al fine di evitare contrasti interpretativi.

In conclusione quindi, il problema della qualificazione del reddito derivante dai rapporti di lavoro flessibili si risolve solo facendo riferimento allo svolgimento *di fatto* del rapporto.

3. Considerazioni conclusive: un bilancio sul nuovo lavoro flessibile

Al fine di trasformare la crisi che stiamo vivendo in una grande opportunità per i giovani e al fine di frenare il fenomeno della "fuga dei cervelli" restituendo fiducia nelle opportunità occupazionali in Italia è necessario innanzitutto promuovere un adeguato livello di conoscenza e consapevolezza delle caratteristiche del lavoro flessibile. Infatti, alcune ricerche effettuate dall'Eurostat hanno rilevato che il tasso di disoccupazione è sceso in Italia, a un valore che equivale alla metà di quanto registravamo nel decennio precedente alla c.d. riforma Biagi. Precisamente, nel febbraio 2010, il tasso di disoccupazione in

Italia era pari all'8,5% che risulta essere un dato decisamente migliore rispetto ai nostri competitori europei. Basti pensare a Germania, Spagna e Francia. Eppure la convinzione diffusa tra noi giovani è quella di un mercato del lavoro precario e con scarse occasioni di lavoro di qualità. In realtà, la ragione di questa percezione affonda le proprie radici nella diffidenza verso nuove forme di lavoro flessibili e nella concezione che porta a vedere la scuola e il lavoro come due mondi inesorabilmente separati. A questo proposito, la c.d. riforma Biagi valorizzava un raccordo effettivo tra scuola e lavoro ma molte previsioni sono rimaste lettera morta⁵, non sono pienamente operative a causa della incolpevole inerzia delle regioni, delle parti sociali e degli operatori giuridici. Pertanto, "occorre procedere a portare a definitivo compimento la c.d. legge Biagi⁶. Quest'ultima, infatti, aveva previsto tre tipologie di apprendistato.

L'apprendistato per l'esercizio del diritto-dovere di istruzione e formazione, che consente l'acquisizione di una qualifica ai giovani che abbiano compiuto 15 anni.

Il Legislatore è tornato a "toccare" l'istituto dell'apprendistato di primo livello con il "collegato lavoro" approvato il 3 marzo 2010, proprio in vista della mancata attuazione della procedura prevista dalla c.d. riforma Biagi. In particolare, la norma prevede la possibilità di assolvere l'ultimo anno di obbligo di istruzione mediante il contratto di apprendistato in azienda. Tale operazione richiede l'intesa tra Regioni, Lavoro e Istruzione, sentite le parti sociali ed è finalizzata a porre rimedio alla c.d. "dispersione scolastica", ove i giovani abbandonano, anzitempo, lo studio.

⁵ M. TIRABOSCHI, *Tre anni di Legge Biagi: bilancio e prospettive*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/XVI-2006, Giuffrè, Milano, pag. 1099.

⁶ In questo senso, il *Piano d'azione << Italia 2020 >> per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*, elaborato dai ministri del lavoro e dell'istruzione.

Solo attraverso la piena operatività dell'apprendistato di primo livello "si cerca di riattivare uno dei possibili canali di recupero dei giovani italiani fuoriusciti dal sistema educativo di istruzione e formazione⁷."

La seconda tipologia di contratto di apprendistato si identifica con l'apprendistato professionalizzante, in virtù del quale possono essere assunti i soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni, al fine di conseguire una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e l'acquisizione di competenze di base. Affinché sia operativa la disciplina relativa a questa tipologia di apprendistato è necessaria, infatti, la regolamentazione dei profili normativi demandata dal D. Lgs. n. 276/2003 alle Regioni. Invero, le leggi regionali offrono un quadro lacunoso, segnato da soluzioni estreme⁸. In particolare, la Regione Puglia⁹ ha emesso una iper-regolamentazione, che è stata oggetto di censure da parte della Corte Costituzionale, altre regioni, invece, non hanno ancora neppure approvato la legge di attuazione della riforma Biagi o comunque, dell'apprendistato professionalizzante. A fronte dunque dell'inerzia della maggior parte delle regioni, il legislatore del 2005 ha introdotto¹⁰ il comma 5 bis all'art. 49 del D. Lgs. n. 276/2003, che prevede che *in attesa di una regolamentazione regionale, in via sussidiaria ad essa, la definizione e la disciplina dei profili formativi, sia rimessa alla contrattazione collettiva*. Praticamente, sono le parti sociali a regolamentare l'apprendistato

⁷ M. TIRABOSCHI, *L'esercito dei dispersi: 126 mila ragioni per rilanciare l'apprendistato di primo livello*, in *Bollettino Speciale ADAPT* n. 4 del 26 gennaio 2010.

⁸ M. TIRABOSCHI, *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo Welfare "Commentario sistematico delle norme di lavoro e previdenza contenute nelle leggi di conversione dei decreti legge 25 giugno 2008, n. 112, 27 maggio 2008, n. 93 e 3 giugno 2008, n. 97 in coordinamento con la legge 24 dicembre 2007 n. 247*, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 81.

⁹ L. R. Puglia n. 40 del 2006.

¹⁰ Con l'art. 23, comma 2 del d. l. n. 35 del 2005.

professionalizzante, in caso di inattività delle regioni¹¹. In realtà, questo inciso è rimasto lettera morta, in quanto la resistenza delle regioni ha impedito l'applicazione concreta della fattispecie. Pertanto il legislatore è intervenuto nuovamente¹² introducendo un "doppio canale" non più improntato sulla sussidiarietà ma la disciplina dei profili formativi, in caso di formazione esclusivamente aziendale, è rimessa totalmente ai contratti collettivi. Il Ministero del Lavoro è in seguito intervenuto, nel febbraio 2009, definendo la formazione esclusivamente aziendale come la formazione del tutto gestita e erogata dall'azienda. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 176 del 2010 ha fatto venir meno definitivamente il "doppio canale"¹³. Pertanto, anche in caso di formazione esclusivamente aziendale, la competenza a definire i profili formativi spetta alla singola Regione e non alla contrattazione collettiva. La sentenza, però, non ha intaccato l'applicazione dell'art 49 comma 5 *bis*, in caso di mancanza di una legge regionale di attuazione.

Infine, la terza tipologia di contratto di apprendistato è quella finalizzata all'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. Più precisamente, con questo contratto possono essere assunti i soggetti di età compresa tra i 18 e 29 anni, per il conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, universitario o per la specializzazione tecnica superiore. Al fine di valorizzare questa tipologia di apprendistato, il Legislatore è intervenuto nel 2008

estendendo ai dottorandi di ricerca la possibilità di seguire questo percorso di alta formazione, consentendo di stipulare convenzioni tra datori di lavoro con le Università. La sentenza n. 176 del 2010 esplica i suoi effetti anche in merito al contratto di apprendistato di terzo livello, in quanto respinge la possibilità di realizzare intese direttamente tra datore di lavoro e ente formativo in assenza di accordi regionali.

Pertanto, siccome la c.d. riforma Biagi non può ancora dirsi pienamente avviata a regime, il contratto di apprendistato continua a rimanere un semplice contratto di lavoro flessibile senza alcuna valenza della componente formativa. La differenza appunto con gli altri Paesi che attirano "cervelli" da ogni parte del mondo è proprio il mancato raccordo tra scuola e lavoro e un tempestivo ingresso nel mondo del lavoro. Il dato preoccupante è che l'età media di accesso al lavoro, in Italia, è di oltre 25 anni e questo in ragione del noto pregiudizio "*chi studia non lavora e chi lavora non studia*".

Solo programmando l'inserimento dei giovani in azienda attraverso contratti a contenuto realmente formativo e percorsi di alternanza scuola-lavoro si può favorire un reciproco adattamento tra le esigenze dei lavoratori e quelle delle imprese.

¹¹CARMINATI E. E RUSTICO L., *L'apprendistato dopo l'intervento della Corte Costituzionale: una sentenza che non fa chiarezza*, in Bollettino Speciale ADAPT n. 18 del 27 maggio, 2010, pp. 2 ss..

¹² Con l'art 23 del d. l n. 112 del 2008.

¹³ TIRABOSCHI M., *L'apprendistato dopo la sentenza n. 176 del 2010: prime indicazioni operative*, disponibile all'indirizzo <http://www.adapt.it> 11 giugno 2010, pag. 2.